

# ► Cerrando la **Brecha**

*La puesta en práctica de las políticas de género de la  
Unión Europea y el Reino Unido ~ Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh*

**Zohra Khan**

Noviembre 2003

## AGRADECIMIENTOS

One World Action (OWA) quiere expresar su agradecimiento a las organizaciones con las que trabaja en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh por formar parte del Grupo Asesor del programa **Cerrando la Brecha**. Dichas organizaciones incluyen:

The Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), the Institute for Democracy and Awareness (IDASA), Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), Movimiento Comunal Nicaragüense-Madriz (MCM), Maria Elena Cuadra (MEC), Grupo Venancia, Fundación Solidez, Gonoshasthaya Kendra (GK), Nagorik Uddyog (NU), Ain O Salish Kendra, and Nijera Kori. Nos gustaría dar las gracias en particular a Graeme Simpson (CVSR), Ana Quirós (CISAS) y Zakir Hossain (NU) por organizar las consultas. Estamos especialmente agradecidos a todos los participantes que asistieron a las consultas nacionales; hay que mencionar que sus opiniones y aportaciones enriquecieron enormemente nuestra investigación.

Nuestro agradecimiento también a las consultoras de las investigaciones Shamim Meer, Myra Pasos Marciacq, Almaciara D'Angelo, Shireen Huq and Mandy Macdonald. Gracias en especial a Mandy por la revisión de este informe; y también a Amparo Coscolla y Candice Macqueen quienes realizaron la traducción y la revisión del informe en español.

También vayan nuestras gracias a todo el personal de las delegaciones del DFID y de la UE que generosamente cedieron su tiempo. En el proceso tuvimos la ocasión de conocer a muchos miembros de dichas delegaciones que se sienten comprometidos con los asuntos de género; es realmente inspirador saber que estas personas están realizando tanto trabajo sobre el tema de género. Queremos en especial agradecer a Eva Joelsdotter Berg su interés en nuestra investigación.

Anne Coles, Hazel Reeves y Michele Javary hicieron una valiosa aportación cuestionando las ideas expuestas en un borrador previo a este informe. Finalmente gracias a los colegas de OWA Emma Greengrass, Felicity Manson, Graham Bennett y Helen O'Connell por sus comentarios y apoyo.

## PRÓLOGO

Tomé el puesto de Director de One World Action cuando el proyecto **Cerrando la Brecha** estaba en su fase de inicio. En este tiempo he podido aprender de él y entender por qué el análisis de género es crítico para el logro de un desarrollo sostenible. Una experiencia de aprendizaje clave para mí fue el ponerme frente a dos mapas de un mismo pueblo de Bangladesh, uno preparado por las mujeres y otro por los hombres. Parecían representar dos lugares completamente distintos; mujeres y hombres veían una realidad diferente, ambos divergían en cuanto a prioridades.

**Cerrando la Brecha** ofrece en cierta manera una perspectiva diferente a otras investigaciones realizadas sobre implementación de políticas de género porque está es un estudio basado en las experiencias de personas que trabajan directamente en asuntos de género en los países objeto de estudio. Los indicios llevan de manera consistente a la conclusión de que el tema de género sigue siendo de baja prioridad en la cooperación para el desarrollo de la UE y el Reino Unido a pesar de los compromisos políticos adquiridos en sentido contrario. Tenemos plena conciencia de que las organizaciones de la sociedad civil deben ir más allá del terreno de la crítica. Por ello nosotros en este informe exponemos recomendaciones concretas que destacan ejemplos de buena práctica y demuestran que la implementación de una política de género es posible.

Por la consecución de un mundo justo e igualitario las voces y opiniones de las mujeres y hombres y de las niñas y niños más pobres tienen que ser escuchadas. Este informe muestra el por qué esto es absolutamente fundamental para el fortalecimiento de la democracia y para asegurar un desarrollo sostenible. Hay una serie de cuestiones clave cuyo desarrollo va a propiciar el cierre de la brecha existente entre las políticas y las prácticas de género, éstas son: una comprensión clara del significado del concepto género, el establecimiento de objetivos, el llevar a cabo un análisis de género de manera sistemática, la capacitación de personal, la provisión de un liderazgo real y la asignación de fondos para la implementación de acuerdos. Espero y deseo que este informe sea una importante contribución al cierre de la brecha entre políticas y práctica y entre mujeres y hombres.

**Graham Bennett**

Director de One World Action

# CONTENIDO

Agradecimientos .....	2
Prólogo .....	2
Siglas y abreviaciones .....	4
Resumen de conclusiones y recomendaciones .....	5
<b>1. Introducción .....</b>	<b>13</b>
1.1 Postura de OWA sobre la igualdad de género .....	13
1.2 Estructura del informe .....	14
1.3 Metodología .....	14
1.4 Restricciones y limitaciones .....	15
<b>2. Contextos nacionales .....</b>	<b>16</b>
2.1 Sudáfrica .....	16
2.2 Nicaragua .....	17
2.3 Bangladesh .....	18
<b>3. Revisión de la políticas y estrategias de género de la UE y el Reino Unido .....</b>	<b>20</b>
3.1 Perspectiva general y contexto internacional .....	20
3.2 Las políticas y estrategias de género de la Unión Europea .....	21
3.3 Las políticas y estrategias de género del Reino Unido .....	23
3.4 Sudáfrica .....	24
3.5 Nicaragua .....	25
3.6 Bangladesh .....	27
<b>4. Las políticas en la práctica .....</b>	<b>30</b>
4.1 Ayuda exterior del Reino Unido y la CE a Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh .....	30
4.2 Estudios de caso de Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh .....	31
4.2.1 Sudáfrica .....	31
CE: Proyecto de Reconocimiento de Aprendizaje Previo .....	31
DFID: Reestructuración de empresas propiedad del estado (SOE) .....	32
4.2.2 Nicaragua .....	33
CE: Programa de Comercialización de la Agricultura .....	33
DFID: Programa de Control de Enfermedades Transmisibles .....	33
4.2.3 4.2.3 Bangladesh .....	36
CE: Adarsha Gram .....	34
DFID: SHAPLA .....	35
<b>5. Comparación de políticas y práctica: conclusiones principales .....</b>	<b>36</b>
<b>6. Recomendaciones .....</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>55</b>

## ▶ *Siglas y abreviaciones*<sup>1</sup>

<b>AHCV</b>	Asociación 'Hombres contra la Violencia' (Nicaragua)
<b>APF</b>	Foro Antiprivatización de Sudáfrica
<b>ASOPROL</b>	La Asociación de Productores de Santa Lucía (Nicaragua)
<b>BITB</b>	Junta de Capacitación de las Industrias de la Construcción (Sudáfrica)
<b>BPFA</b>	Plataforma de Acción de Beijing
<b>CAP</b>	Plan de Asistencia de País
<b>CCRE</b>	Coordinadora Civil para la Reconstrucción y Emergencia (Nicaragua)
<b>CE</b>	Comisión Europea (Programa de Asistencia)
<b>CEDAW</b>	Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación en Contra de las Mujeres
<b>CGE</b>	Comisión sobre Igualdad de Género (Sudáfrica)
<b>CSP</b>	Documento de Estrategia de País
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
<b>DFIDB</b>	DFID Bangladesh
<b>DG</b>	Direcciones Generales (Desarrollo y Relaciones Exteriores)
<b>ERCERP</b>	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la pobreza (Nicaragua)
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>GAD</b>	Género y Desarrollo
<b>GEAR</b>	Programa de Crecimiento, Empleo y Redistribución (Sudáfrica)
<b>HPSP</b>	Programa de los sectores de Salud y Población del gobierno de Bangladesh
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>INIM</b>	Instituto Nicaragüense de la Mujer
<b>MDG</b>	Metas de Desarrollo del Milenio
<b>MIP</b>	Programas Indicativos Multianuales
<b>MWCA</b>	Ministerio para los asuntos de la Mujer y la Infancia (Bangladesh)
<b>NIP</b>	Programa Indicativo General
<b>NQF</b>	Marco Nacional de Calificaciones (Sudáfrica)
<b>NSA</b>	Actores no estatales
<b>OCDE-DAC</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico, Comité de Asistencia a los Donantes
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OSC</b>	Organizaciones de la sociedad civil
<b>OSW</b>	Oficina sobre el Estatus de la Mujer (Sudáfrica)
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIMS</b>	Sistemas Indicadores de Información sobre Políticas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRSP</b>	Estrategias de Reducción de la Pobreza
<b>SAQA</b>	Autoridad de Calificaciones de Sudáfrica
<b>SDA</b>	Asesores de Desarrollo Social (DFID)
<b>SOE</b>	Empresas de propiedad estatal
<b>SWAp</b>	Enfoque Amplio de Sectores
<b>TSP</b>	Documento de Estrategia para logro de Objetivos
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>SHAPLA</b>	Fortalecimiento de la Salud y de la Población para los Más Desfavorecidos (Bangladesh)
<b>UNIFEM</b>	El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
<b>WID</b>	Mujeres en el desarrollo

<sup>1</sup> Muchas de las siglas inglesas son de uso común en español y en otros casos existe un equivalente establecido en español. En los casos en los que no existen siglas de uso común para los términos en español se han mantenido las siglas originales en inglés junto a una traducción del término completo.

# ► Resumen de conclusiones y recomendaciones

## CONCLUSIONES PRINCIPALES

### Análisis de género

El análisis de género es fundamental para la transversalización de género; si los análisis de género son de mala calidad o inexistentes el resultado es un desajuste entre la política y la práctica. Cualquier compromiso político con la igualdad de género se queda vacío de contenido si no se sustenta en un análisis de género. La investigación **Cerrando la Brecha** concluyó que tanto en el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) como en la Comisión Europea, se invocaba la igualdad de género como una prioridad política y se incluía con frecuencia en documentos de estrategia como un tema transversal pero que había escasez de análisis sobre qué es lo que ello significa en la práctica o cómo este principio debería ser implementado.

Un análisis de género en condiciones debe basarse en información buena y desagregada por sexos y por ello, una adecuada recolección de tal información es práctica clave en la implementación de una política de género. Toda información recogida por las organizaciones con el propósito de administrar, planificar y monitorear el progreso debería ser rutinariamente desagregada por sexos. También se deberían identificar las buenas prácticas para propósitos de planificación y para enriquecer el análisis del impacto de las iniciativas de transversalización de género.

### Claridad en los conceptos de género, objetivos y estrategia de la transversalización de género

La falta de comprensión de los conceptos de género afecta a la definición de objetivos y estrategias; ello puede llevar a un desvanecimiento de la cuestión de género en la elaboración de políticas y a una planificación sin perspectiva de género. La investigación halló un entendimiento limitado de las cuestiones de género debido a la falta de claridad sobre los siguientes aspectos: el género como concepto, la igualdad de género como objetivo y su transversalización como estrategia, además de un desconocimiento de las políticas de género existentes. A menudo el término 'género' era considerado como una temática reducida a las *mujeres*, y no como el análisis de las *relaciones de poder* entre hombres y mujeres. Había confusión entre *igualdad* de género como *objetivo* y la *transversalización* del género como *estrategia*. Esta distinción debe ser aclarada y mantenerse clara a lo largo del ciclo de los proyectos. La claridad y la visibilidad de los objetivos de igualdad de género a nivel operativo de los programas e intervenciones son también necesarias para prevenir el desvanecimiento de la temática de género de las políticas a desarrollar.

### Transversalización como estrategia para lograr la igualdad de género

Los documentos de estrategia producidos por el DFID y por la Comisión Europea afirman que su propósito es el empleo de un enfoque de doble vía a la hora de abordar la igualdad de género, consistente en el apoyo de proyectos específicos de género o de asuntos que conciernen a la mujer a la vez que apoya la transversalización del género en todos y cada uno de sus proyectos, independientemente del sector en el cual se desarrollan. Sin embargo esta estrategia no se ha aplicado bien en la práctica: se le ha dado prioridad a la transversalización por encima de acciones dirigidas específicamente a la mujer, y no se ha captado la complementariedad de las dos vías de abordaje de dicha estrategia. Allá donde hay incertidumbre sobre el cómo implementar la transversalización de género o existe resistencia a su implementación los asuntos de género son lamentablemente dejados de lado.

## Conexión entre los objetivos de la igualdad de género y otros objetivos en la esfera del desarrollo

La convergencia y coherencia entre los objetivos de la igualdad de género y otros objetivos del desarrollo tales como la reducción de la pobreza y otras prioridades de carácter transversal son importantes para la promoción de los asuntos de género. La mayoría de los documentos de política de desarrollo y estrategia, incluyendo las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP), destacan las conexiones específicas existentes entre los objetivos de reducir la pobreza y de alcanzar la igualdad de género; pero existe el riesgo de que la igualdad de género se convierta en un objetivo instrumental o secundario, deseable no como un fin en sí mismo sino sólo en tanto que contribuye a la reducción de la pobreza.

En la práctica, el hecho de tratar una multiplicidad de temas transversales en la planificación de políticas se convierte a menudo en un juego de malabares que consiste en organizar una serie de cuestiones que compiten por la prioridad; si además se da una ausencia de directrices o pautas sobre cómo priorizarlas (u otras formas de acomodarlas), las cuestiones de género sufren el riesgo de quedar diluidas o ser dejadas de lado.

Aunque el tema de género es reconocido como un asunto transversal y como una responsabilidad de todo el mundo en la práctica tiende o bien a ser considerado como territorio de sólo los especialistas del desarrollo social o bien a dejarse de manera informal en manos de dedicados miembros del personal con conocimientos de género.

Por todo ello la institucionalización de la igualdad de género continúa siendo débil tanto en la Comisión Europea como en el DFID.

## Correspondencia entre los recursos económicos y humanos y el compromiso con las políticas de género

Un reto clave en la implantación de las políticas de género es la falta de adecuados **recursos económicos**. Los tres estudios mostraron un desequilibrio entre los compromisos adquiridos con las políticas de género y los recursos asignados para llevarlos a cabo. Los compromisos de los donantes con la igualdad de género expresados en documentos que exponen políticas o de planificación deben estar respaldados con los recursos presupuestarios adecuados (y con especificación del destino preciso) tanto para financiar actividades específicamente de género – o destinadas a la mujer – como para apoyar actividades de transversalización (capacitación sobre género, fortalecimiento institucional, favorecimiento del intercambio entre actores, investigación, desarrollo de herramientas, monitoreo y evaluación). Sin embargo, la necesidad de unos presupuestos específicos para asuntos de género no hace disminuir la importancia crucial de analizar el impacto sobre cuestiones de género de las asignaciones presupuestarias generales, incluyendo las del presupuesto nacional.

Para una implementación efectiva de las políticas de género también es clave alcanzar una correspondencia entre los compromisos adquiridos con dichas políticas y la asignación de **recursos humanos**. Los estudios de cada uno de los tres países concluyeron que el tema de género tiene, de manera rutinaria, una asignación de recursos demasiado baja tanto en términos económicos como de personal.

## Barreras institucionales a la transversalización de género

Tanto en el DFID como en la CE se vio que la principal barrera para una efectiva transversalización de género era la débil institucionalización de la igualdad de género en sistemas y estructuras. En el DFID, la combinación de una responsabilidad difusa para la transversalización de género en la teoría (el tema se considera responsabilidad de todos), y su relegación en la práctica a los Asesores de Desarrollo Social (SDA) y otros dedicados individuos deja mucho margen para un desvanecimiento de las políticas de género. Es todavía demasiado pronto para opinar acerca del efecto de la creación del puesto de asesora especializada de género y derechos<sup>2</sup> en el DFID, pero este hecho es un paso que señala un cambio significativo en cuanto al enfoque de la transversalización de género. En la Comisión Europea hay limitaciones que vienen dadas por la baja asignación de recursos (especialmente de personal) y por la falta de definición de responsabilidades para los asuntos de género. De todas formas, es posible que se produzca una mejora de las oportunidades para asegurar la transversalización en el seno del conjunto de nuevos mecanismos institucionales, los cuales son el resultado de la reforma de dos direcciones generales, la de Cooperación para el Desarrollo y la de Relaciones Exteriores.

<sup>2</sup> Este puesto ya ha sido cubierto. Pat Holden ha sido nombrada para el mismo.

Existe un subgrupo que trabaja por la igualdad de género en las relaciones exteriores y que se reúne regularmente; se está desarrollando un manual sobre transversalización y directrices para el uso de indicadores para el monitoreo; y para 2004 se está planeando un exhaustivo programa de capacitación para mejorar la competencia en temas de género.

La investigación concluyó que el personal responsable de los asuntos de género carecía de los recursos y del poder de toma de decisiones necesarias para influir en las políticas de sus respectivas organizaciones. Una promoción significativa de la igualdad de género requiere de personal competente, designado especialmente para ello, que reúna las capacidades y experiencia apropiadas, con suficiente rango jerárquico, y que disfrute del compromiso y apoyo necesarios por parte de los altos cargos.

Finalmente, la implementación de las políticas de igualdad de género requiere de un cambio estructural y un cambio de actitud. Es importante implicar en el desarrollo de las políticas de género al personal de las instituciones y a los actores externos con el fin de asegurarse de que las sienten como propias y de que las políticas se corresponden con la cultura, estructuras y procedimientos de la organización. La participación del personal y de otros actores en el desarrollo de las políticas incrementa las posibilidades de que éstas se implementen.

### **Conocimientos de género y capacidad institucional para su puesta en práctica**

La falta de conocimiento de las políticas de género y de las técnicas a emplear para la transversalización de género ha sido un problema muy importante reflejado en los estudios de los tres países. Ni los asesores del DFID ni los oficiales de proyectos de la Comisión Europea estaban del todo familiarizados con las políticas de género de sus propias instituciones. Se vieron pocos indicios de la aplicación de ninguna de las muchas herramientas, recursos y materiales disponibles para la transversalización de género en la implementación de programas y proyectos de intervención. Las delegaciones y los programas de cada país carecían del tiempo, los conocimientos y el compromiso para usarlos de manera efectiva.

Por otra parte, ninguno de los modelos de capacitación de género existentes parecen ser totalmente efectivos. Es preciso que la capacitación de género vaya más allá del trabajo de sensibilización y que haga uso del análisis de género y de las herramientas y técnicas de la transversalización como una estrategia de carácter práctico. Se debe entender que una capacitación de género consistente sólo en unos ejercicios realizados en una única sesión no habilita a sus receptores en la adquisición de un nivel de conocimientos útil para propósitos prácticos, en especial allá donde la rotación de personal es frecuente. Por otro lado, el intento del DFID por transversalizar el género en todos los cursos de capacitación que lleva a cabo, a menudo ha supuesto que la cuestión de género haya sido pasada por alto. Para que la capacitación de género sea sostenible debe realizarse de manera continuada, participativa y debe hacerse seguimiento.

### **Monitoreo y evaluación de la implementación de las políticas de género**

Los estudios de los tres países encontraron diferentes grados de éxito en su monitoreo y evaluación de la transversalización del tema género y en el progreso hacia el logro de los objetivos de la igualdad de género. Mientras que el nivel de incorporación de las consideraciones de género encontrado en las evaluaciones hechas por los dos donantes es baja en los casos de Nicaragua y Sudáfrica, en el caso de DFID en Bangladesh se muestra un proceso establecido de revisión de los asuntos de género que a su vez incide en el subsiguiente desarrollo de la política de estrategia.

## Descentralización

La reversión de la concentración de responsabilidades que se da en Bruselas hacia las delegaciones de los diversos países de la UE y la descentralización del DFID ofrecen oportunidades pero también amenazas para la implementación de las políticas de género. A pesar de que la descentralización crea oportunidades para un trabajo de género innovador y centrado en contextos específicos también corre el riesgo de marginar el tema género. El riesgo de que el trabajo de género se deje al margen es real, a no ser que éste sea considerado como prioritario por las delegaciones, debido a la mayor autonomía de que éstas gozan en cuanto a toma de decisiones se refiere.

De los tres países estudiados, Bangladesh es el que ofrece una ilustración más clara de esta tendencia. El proceso parece que funciona mejor en el caso del DFID que en el de la Comisión Europea. El personal de la delegación de la UE informó de la existencia de una gran distancia entre Bruselas y Dhaka en los aspectos de información, consultivo y de apoyo, mientras que el personal del DFID dio cuenta de nuevas y creativas formas de trabajo tales como el enlace de sectores diversos (p.ej. medios de vida en el ambiente rural y género).

## Implicación de los hombres

En los últimos años se ha incrementado el conjunto de conocimientos que examina el papel de los hombres en la consecución de la igualdad de género. Hombres y mujeres en las instituciones donantes deben trabajar juntos para asegurar que el análisis de género subyace a su trabajo en todas sus fases.

El estudio de Nicaragua sugiere que los donantes europeos actualmente prefieren apoyar el trabajo de género en proyectos que funcionan de igual manera para mujeres y hombres en lugar de proyectos destinados específicamente a la mujer. Sin embargo, esta tendencia contradice el principio del enfoque de doble vía hacia la transversalización de género: la idea de que las estrategias dirigidas a la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres son tan válidas cuando se trabaja con mujeres solas como cuando se trabaja con hombres y mujeres.

## Diálogo e intercambio

Además de mantener un diálogo a nivel gubernamental sobre políticas a implementar, también es muy importante que los donantes desarrollen un trabajo conjunto y un intercambio con organizaciones dedicadas al trabajo de género; éste es un aspecto que debe ser reforzado. Las consultas realizadas por el programa **Cerrando la Brecha** en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh ofrecieron foros para el trabajo conjunto y para el intercambio de experiencias y contactos, y confirmaron la necesidad de fortalecer los lazos existentes y de construir alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y las agencias donantes dedicadas a la transversalización de género a niveles nacional y regional.

De los dos donantes a consideración, el DFID parece entablar diálogo con la sociedad civil en los países en los que trabaja más de lo que lo hace la Comisión Europea. Esto posiblemente sea debido a la importancia que los análisis de los actores sociales involucrados tienen en los procedimientos de planificación del DFID. Los estudios de Bangladesh y, en menor medida, de Nicaragua destacan ejemplos de ello. Cabe aquí mencionar que, en términos generales, las estructuras formales e informales para el diálogo entre las delegaciones de la UE y la sociedad civil están poco desarrolladas.



## **RECOMENDACIONES**

### **Transparencia y visibilidad**

- Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían fortalecer los sistemas, procesos y procedimientos de transparencia y visibilidad, tanto a nivel de la oficina central como de las delegaciones u oficinas locales. Para ello se
- La Comisión Europea y el DFID deberían expresar y definir con claridad sus expectativas en cuanto a la evaluación de actuaciones, planes de trabajo e informes, utilizando directrices claras concernientes a la transparencia y visibilidad que se deben ejercer ante las diferentes estructuras de gobierno, los informes anuales, y los informes de progreso.
- En el contexto de una reducción de la concentración de responsabilidades se debería prestar atención especial al fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y visibilidad en las delegaciones de la UE y en las oficinas que el DFID tiene en sus programas nacionales.
- La Comisión Europea y el DFID deberían considerar la elaboración de planes de acción sobre género a nivel nacional.

### **Claridad conceptual**

- Los objetivos de la igualdad de género deberían ser hechos explícitos y visibles en las esferas política, estratégica y operacional. En particular, cada programa e intervención debería tener un objetivo explícito sobre igualdad de género.
- Se debería perfeccionar la claridad en los conceptos fundamentales de género, en la igualdad de género como objetivo y en las estrategias para lograr este objetivo, incluida la transversalización de género.
- El enfoque de doble vía debería ser reafirmado a la luz de una clara comprensión de los objetivos y de las estrategias para el logro de la igualdad de género.

### **Conexión de prioridades políticas transversales**

- En los procesos de elaboración de política debería clarificarse la relación entre la igualdad de género y otros temas transversales. Se debería establecer la conexión entre la igualdad de género y otros objetivos, como la reducción de la pobreza, con la condición de que el objetivo de igualdad de género no se perdiera en medio de las otras prioridades que con él compiten.
- La conexión de los temas transversales debería ser vista no simplemente como un requisito de las políticas sino como una necesidad para el logro del conjunto de los objetivos establecidos en programas y proyectos.
- La Comisión Europea y el DFID deberían enfatizar la coexistencia e interrelación de las prioridades transversales en las políticas en la esfera institucional y en el ámbito de los programas de cada país, mientras que al mismo tiempo deberían promover la claridad a nivel operativo en cuanto a asuntos de género dentro de las intervenciones específicas.
- La Comisión Europea y el DFID deberían explorar en detalle el potencial de enfoques amplios de sectores para la promoción de la igualdad de género.

### **Coherencia política**

- La UE y el DFID deberían esforzarse por mantener la coherencia entre sus políticas sobre igualdad de género en la cooperación al desarrollo y el marco global sobre política de desarrollo en el que se encuadran esas políticas.
- Los objetivos de las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza, el comercio y la promoción del crecimiento económico en los países en los que estas dos instituciones trabajan deberían ser consistentes con los objetivos de igualdad de género expresados por los dos donantes en sus políticas internas sobre la igualdad de género y en las que tratan sobre la igualdad de género en el ámbito del desarrollo.

## **Análisis y estrategia**

- Todos los procesos de planificación de desarrollo deberían observar el principio de rigurosa realización de un análisis de género detallado, y todos los aspectos de los programas y proyectos deberían contar con objetivos para la igualdad de género. Se debería aplicar un análisis de género a las estrategias y a los marcos en los que se encuadran las políticas elaboradas, así como al diseño de programas y proyectos, a la implementación de los mismos, y al desarrollo institucional.
- Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían realizar un esfuerzo más sistemático por obtener y utilizar estadísticas desagregadas por sexo como base cuantitativa para sus análisis de género, a la vez que debería prestar atención al análisis de género cualitativo.
- La Comisión Europea y el DFID deberían construir y mantener una relación estrecha con instituciones que se dedican a la investigación de género y a la capacitación, con actores que inciden en las políticas de género, con académicos y con personas que trabajan en temas de género, derechos humanos de las mujeres, y desarrollo.
- La Comisión Europea y el DFID deberían continuar utilizando de manera plena y consistente la estrategia de doble vía para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género. La estrategia de la transversalización de género y otras destinadas a la inclusión de los objetivos de igualdad de género en toda la cooperación al desarrollo no debería resultar en la exclusión del apoyo específico a los proyectos destinados a mujeres y al fortalecimiento del papel de la mujer como miembro de la sociedad civil.
- La Comisión Europea y el DFID deberían, de forma más particular, continuar apoyando actividades que se centran específicamente en el empoderamiento de las mujeres en el contexto de la extrema desigualdad de género que tiene lugar en Bangladesh y Nicaragua.

## **Ajuste entre los compromisos adoptados por las políticas y la estructura organizativa**

- Las prioridades de las políticas a aplicar deberían verse reflejadas en la estructura organizativa, reconociendo así que el logro de la igualdad de género es un proceso técnico además de político.
- La Comisión Europea y el DFID deberían continuar dedicando su atención al desarrollo institucional interno y al fortalecimiento institucional con el propósito de intensificar sus propios procesos de reconversión hacia organizaciones con una mayor sensibilización en la cuestión de género.
- Los altos cargos de la Comisión Europea y del DFID deberían, en sus declaraciones internas y públicas, mostrar un compromiso activo con el objetivo de la igualdad de género, a la vez que ofrecer un apoyo visible e inequívoco al desarrollo de un fortalecimiento institucional en temas de género.

## **La dotación de personal y la capacidad del mismo**

- La Comisión Europea y el DFID deberían sustentar sus estrategias para lograr la transversalización de género con el nombramiento de personal que posea los conocimientos y experiencia apropiados sobre género al nivel de responsables de toma de decisiones.
- La Comisión Europea y el DFID deberían reducir la dependencia que exhiben actualmente en un pequeño número de individuos con competencias y compromiso personal con los asuntos de género mediante la inclusión entre los requisitos del nuevo personal contratado de la posesión de los conocimientos y preparación apropiados en asuntos de género. Este requisito también debería figurar en los términos de referencia a consultor@s. Si tal nivel de preparación se hace difícil de encontrar éste debería desarrollarse a base de cursos de capacitación, de la potenciación del aprendizaje en el puesto de trabajo y del suministro de sistemas de información sobre asuntos de género de fácil acceso.
- El personal con principal responsabilidad en asuntos de género debería disfrutar de sistemas de apoyo adecuado (incluyendo recursos económicos), del apoyo de los altos cargos, de una capacitación continuada y de unas prácticas de trabajo que sean sensibles a dichos asuntos. A su vez, tales miembros del personal deberían ofrecer apoyo, directrices y asesoramiento para asegurar que los conocimientos y fortalecimiento institucional en cuanto a género se refiere son desarrollados y mantenidos.
- Los altos cargos deberían tomar responsabilidad sobre los temas transversales.

## **Ajuste entre los compromisos adoptados en las políticas y los recursos suministrados para llevarlos a cabo**

- La Comisión Europea y el DFID deberían dedicar los recursos económicos, humanos y de tiempo adecuados para la realización de las actividades esenciales destinadas a cerrar la brecha entre política y práctica, tanto en las oficinas centrales como en sus respectivas estructuras de campo.
- Los compromisos para promover la igualdad de género adquiridos en las políticas adoptadas deben estar respaldados por una adecuada provisión presupuestaria que financie iniciativas generales y específicas. Para la financiación de un trabajo catalizador innovador y de iniciativas que promuevan la transversalización de género es esencial que se produzca la designación de partidas presupuestarias específicas destinadas a dicha transversalización.
- La Comisión Europea y el DFID deberían considerar emprender un análisis con enfoque de género de sus presupuestos de cooperación al desarrollo, con el fin de que éste informara los ejercicios de planificación, mediante:
  - ▶ La ayuda canalizada a través del apoyo presupuestario directo;
  - ▶ Presupuestario que incluya indicadores de género;
  - ▶ Las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) y los Documentos de Estrategia de País (CSP);
  - ▶ Presupuestarios diferenciados para las actividades de género dentro de lo que son los procesos de apoyo presupuestario;
  - ▶ Análisis de los presupuestos con un enfoque de género.

## **Capacitación**

- La Comisión Europea y el DFID deberían llevar a cabo capacitación de género en sus oficinas centrales y en sus delegaciones u oficinas de cada país, dirigida a la profundización de la comprensión de las relaciones de género en el contexto de cada país. Ésta debería tener lugar en los dos contextos referidos con el fin de reducir la disparidad existente entre la capacitación ofrecida en las oficinas centrales y en las sedes de los diferentes países.
- La Comisión Europea y DFID, deberían considerar convertir la capacitación de género en obligatoria e integrarla de forma plena en cualquier capacitación previa a la toma de posesión de un nuevo cargo.
- Tanto la Comisión Europea como el DFID podrían explorar, sobre todo en las delegaciones u oficinas de cada país, métodos de capacitación menos formales, tales como la invitación de facilitadores externos provenientes de ONG o universidades para dar charlas al personal y métodos que generen oportunidades para intercambiar experiencias y establecer contactos.
- La capacitación de género debería:
  - ▶ ser específica y relevante al trabajo de los diferentes miembros del personal y apropiada al papel que estos desempeñan en la organización;
  - ▶ estar apoyada institucionalmente desde arriba;
  - ▶ estar dotada de los recursos adecuados;
  - ▶ estar sometida a un seguimiento regular que asegurara que se mantiene el nivel de conocimientos y preparación en este campo;
  - ▶ ser evaluada de manera continuada.

## Monitoreo y evaluación

Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían llevar a cabo monitoreos y evaluaciones que incluyeran:

- **A nivel institucional:**
  - ▶ el diseño y la aplicación de sistemas y procedimientos para el monitoreo de la actuación del personal en la implementación de las políticas de género;
  - ▶ la incorporación en la descripción de los puestos de trabajo y en los planes de trabajo del personal de objetivos que persigan la igualdad de género; su cumplimiento debería ser monitoreado y evaluado en consecuencia;
  - ▶ una supervisión más sistemática y exhaustiva de la implementación de las políticas de género en la Comisión Europea y en el DFID, tanto en sus oficinas basadas en los diferentes países como en las centrales.
- **A nivel de dirección de proyectos:**
  - ▶ los objetivos referentes a la igualdad de género tanto en el marco lógico de los proyectos como en los términos de referencia para el personal dedicado a la implementación de políticas, incluidos los consultores externos;
  - ▶ la identificación de la igualdad de género como prioridad de las políticas a aplicar en los proyectos y como objetivo en la conceptualización e implementación de los mismos;
  - ▶ un formulario en las propuestas de proyecto para la valoración del impacto de género. La Comisión Europea debería restituir el uso regular de este formulario;
  - ▶ el monitoreo de la implementación de las políticas de género a lo largo de la duración de la vida de los proyectos y la definición de objetivos e indicadores para la medición de su éxito, todo ello realizado por parte de personal con experiencia, capacidad y autoridad para tomar decisiones.
- El DFID y la Comisión Europea deberían considerar la realización de revisiones anuales e independientes sobre el progreso de la cuestión de género en sus respectivas actividades de cooperación para el desarrollo, usando como base los buenos ejemplos que ofrecen algunas de sus oficinas en los países en los que trabajan.
- Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían intensificar sus esfuerzos por documentar, destacar y diseminar, de forma que resulten accesibles, ejemplos de buenas prácticas, con el fin de alentar la continuidad de los esfuerzos dirigidos a integrar los asuntos de la igualdad de género en sus operaciones y a que se genere una retroalimentación institucional.

## Participación de la sociedad civil

- La Comisión Europea y el DFID deberían identificar aliados e interlocutores clave dentro de la sociedad civil y los gobiernos y establecer oportunidades formales e informales de intercambio de información con actores involucrados en la temática de género para estimular el compromiso y la participación de actores sociales y grupos con interés en la temática de género y así crear una atmósfera que mejor posibilitaría la promoción de la igualdad de género además de mejorar la comprensión de las políticas de género.
- Las organizaciones de la sociedad civil también deberían aprovechar la oportunidad ofrecida por las instituciones donantes para realizar aportaciones a las políticas de cooperación al desarrollo y abogar por la expansión de tales oportunidades.

## Diálogo, alianzas e intercambios

- Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían incrementar de manera proactiva su diálogo y búsqueda de alianzas e intercambios entorno a la transversalización del género con agentes no estatales que incluyeran de manera especial una diversidad de organizaciones de mujeres.
- Para promover las políticas de igualdad de género y la transversalización en la práctica y para favorecer una mayor consistencia en la práctica de la transversalización de género entre las distintas agencias donantes, se requiere de una más amplia coordinación entre donantes. La Comisión Europea y el DFID deberían inspirarse para ello en sus propias experiencias positivas de intercambio y contactos con otras instituciones donantes.

# 1 Introducción



**Cerrando la Brecha** es un programa de investigación, incidencia política y de sensibilización de tres años de duración dirigido a los encargados de elaborar políticas con el fin de presionar por la implementación de los compromisos con la igualdad de género y el desarrollo adquiridos en sus políticas. El gobierno británico y la Unión Europea contribuyen al financiamiento de programas de desarrollo en África, Asia, Sudamérica y Centroamérica con grandes sumas. Además, también poseen unas políticas bien definidas sobre la igualdad de género (ver apartado 3), sin embargo, en los países a los que canalizan su ayuda económica, las mujeres continúan teniendo una representación desproporcionada dentro de las capas de la población social, económica y políticamente excluida. La implementación de las políticas de género continúa siendo de baja prioridad. A través de la investigación e incidencia política en tres países - **Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh** - One World Action se propone mejorar la comprensión de la brecha existente entre las políticas y la práctica e identificar formas de cerrar esta brecha.

Este informe trata de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres en los programas de cooperación al desarrollo del Reino Unido y de la Unión Europea en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh. En él se utilizan seis estudios de caso para contrastar la práctica que tiene lugar sobre el terreno de acción con los compromisos consignados en las políticas a ejecutar. Los documentos que explicitan políticas y estrategias de género tanto de la Unión Europea como del Reino Unido referidos en este informe refrendan la erradicación de la desigualdad de género como paso clave hacia la reducción de la pobreza. Sin embargo, este informe demuestra que a pesar de los fuertes compromisos con la transversalización de género expresados en sus políticas, la práctica refleja una falta de cumplimiento de los objetivos de esas políticas en el contexto de estos países. Las opiniones provenientes de los tres países tienen un lugar prominente en nuestra investigación, y por ello destacan en ella los desafíos enfrentados en la práctica que pueden causar un desvanecimiento de las políticas de género.

## 1.1 Postura de One World Action sobre la igualdad de género

**One World Action** trabaja por un mundo libre de pobreza y opresión en el que la existencia de unas democracias fuertes salvaguarde los derechos de todas las personas. Con este fin proporcionamos dinero, conocimientos especializados y asistencia práctica a organizaciones comprometidas con el fortalecimiento de los procesos democráticos y la mejora de las vidas de las personas en países pobres y en desarrollo. La convicción de que para acabar con la pobreza es necesario promover los derechos humanos y desarrollar una buena gobernabilidad democrática es fundamental en nuestro trabajo.

A la vez que apoyamos el trabajo de las organizaciones con las que trabajamos en sus propios países, One World Action también hace de portavoz de los intereses de éstas en Europa, exponiendo sus opiniones en debates sobre políticas dirigidas a los países más pobres y ayudándoles a establecer unos vínculos más estrechos con los responsables de los procesos de toma de decisiones en Gran Bretaña y en la Unión Europea.

En nuestro trabajo hacia la construcción de un mundo justo e igualitario, One World Action enfatiza la importancia de la participación política, provisión de servicios, empoderamiento económico y la necesidad de equidad e igualdad de género en estos campos. Las mujeres y los hombres deberían gozar de igualdad de derechos, de una igual voz en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural, y no deberían sufrir discriminación alguna en base a su género.

Para One World Action la pobreza es una cuestión de falta de poder y de negación de los derechos humanos en su plenitud – civiles, políticos, sociales, económicos y culturales –. La pobreza afecta a las mujeres y a los hombres de manera diferente, y afecta a diferentes mujeres de forma diferente. Las mujeres sufren discriminación debido a su género y a otras causas. Las mujeres, quienes experimentan múltiples formas de discriminación, se enfrentan a obstáculos específicos en el disfrute de sus derechos humanos.

La desigualdad de género impide el disfrute de los derechos humanos y desempodera a las personas – tanto a mujeres como hombres. Aunque la desigualdad de género afecta tanto a unas como a otros, las mujeres tienden a ser las más dañadas por la discriminación. Las mujeres pobres se ven, en su mayor parte, excluidas del poder político. Éstas también sufren desventaja en el terreno económico: la mujer a menudo cobra menos que el hombre por el desempeño del mismo trabajo, sus oportunidades laborales se ven limitadas, y una serie de barreras legales y culturales les niegan la igualdad de acceso al mercado laboral. Los servicios públicos son a menudo inadecuados e inaccesibles, y no responden a los intereses de género prácticos y estratégicos de las mujeres. La mujer vive con la amenaza, o experiencia real, de la violencia ejercida por los hombres por el simple hecho de ser mujer.

El programa **Cerrando la Brecha** está financiado por el Community Fund y está edificado sobre una fuerte alianza con los responsables de elaborar políticas, con organizaciones de la sociedad civil y con activistas que trabajan en los campos de la igualdad de género, los derechos humanos y la democracia. Su colaboración a largo plazo es vital en el apoyo de los esfuerzos realizados en las esferas local y nacional por erradicar las desigualdades de género y reducir la pobreza en Sudáfrica, Bangladesh y Nicaragua.

## 1.2 Estructura del informe

El apartado 1 de este informe introduce el proyecto **Cerrando la Brecha** y da una idea general del marco conceptual y la metodología de estudio. El apartado 2 ofrece una visión contextualizada de los asuntos de género clave en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh. El apartado 3 analiza las políticas y estrategias del Reino Unido y la Unión Europea relativas a la igualdad de género y examina su aplicación en los países del estudio. El apartado 4 considera los recursos y la implementación. El apartado 5 compara las políticas y la práctica en base a la presentación de conclusiones y análisis clave, mientras que el apartado 6 presenta las conclusiones y las recomendaciones para la elaboración de las políticas a aplicar. En el apartado que precede puede encontrarse un resumen de las conclusiones y recomendaciones.

## 1.3 Metodología

Como objeto de estudio del proyecto **Cerrando la Brecha** se escogieron tres países – Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh – en los cuales One World Action trabaja en cooperación con ONG de desarrollo locales y nacionales. Estos tres países fueron seleccionados porque reflejan una diversidad regional y representan diferentes niveles de financiación por parte de gobiernos donantes y niveles de compromiso de sus gobiernos nacionales con la igualdad de género. Al mismo tiempo son países que tienen en común varias características con importantes implicaciones para la implementación de políticas de género. One World Action tiene sólidas relaciones en cuanto al trabajo de género con las organizaciones con las que trabaja en cada uno de los países, con lo que hay un alto potencial para la incidencia política en los asuntos de género como resultado del proyecto **Cerrando la Brecha**.

One World Action encargó en 2002 tres informes, uno sobre cada país. Éstos fueron producidos por las consultoras de investigación Shamim Meer (Sudáfrica), Myra Pasos Marciacq y Almachiara D'Angelo (Nicaragua), Mandy Macdonald y Shireen Huq (Bangladesh). Esta investigación fue realizada en el período de diez meses e incluyó las siguientes actividades:

- Revisiones realizadas sobre la mesa de trabajo de las políticas de género y estrategias para la transversalización de género de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea y del DFID con Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh.
- Entrevistas en los tres países con el personal de DFID que trabaja en cada uno de los tres programas, con el personal de las delegaciones de la Unión Europea, con representantes de los gobiernos nacionales y con organizaciones de la sociedad civil, académicos y activistas que trabajan en asuntos relacionados con la igualdad de género.
- Revisión de un proyecto y/o programa fundado por el DFID y otro por la Comisión Europea en cada país para examinar sus prácticas de trabajo.

Entre enero y abril de 2003 One World Action dirigió una consulta en cada uno de los tres países. El objetivo de la misma era triple:

- Presentar unas conclusiones de investigación preliminares e invitar a un ejercicio de retroalimentación.
- Ofrecer una oportunidad a las delegaciones para dar respuesta a la investigación.
- Sensibilizar sobre los retos que supone la transversalización de género y las barreras existentes para lograrla.

Las consultas proporcionaron un foro para el intercambio y establecimiento de contactos.

A las mismas asistieron miembros de una amplia gama de sectores que incluía a gobiernos, donantes y ONG. En ellas los participantes hicieron uso de sus experiencias en el desarrollo de estrategias para mejorarla implementación de las políticas de género. De las seis delegaciones u oficinas de país cinco asistieron a la consulta. Un tema clave que surgió de la consulta<sup>3</sup> fue la necesidad de fortalecer los lazos existentes y construir coaliciones entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y las agencias donantes implicadas en transversalización de género en los ámbitos nacionales y regionales.

También se realizó una revisión sobre la mesa de trabajo de valoraciones internas y externas de las políticas y las prácticas de género y desarrollo de la Unión Europea y el Reino Unido con el fin de poner las experiencias de cada país en contexto (ver: Brathwaite et al., 2003; OWA, 2003; Miers et al, 2003; Macdonald, 2003a, 2003b; GAD Network, 2003; Painter & Ulmer 2002).

El presente informe está basado en el análisis, conclusiones y recomendaciones de los informes de los tres países, los cuales fueron compilados en base a fuentes de información primarias, y en él se analizan por temas las tendencias clave identificadas en esos tres informes. Las organizaciones con las que trabaja One World Action en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh son miembros del Grupo Asesor del proyecto **Cerrando la Brecha** el cual ha guiado la investigación en todo su proceso. Estas organizaciones van a participar en los próximos seis meses en actividades de incidencia política y cabildeo que incluyen una visita a Londres y a Bruselas al final de este año para reunirse con los responsables de elaboración de políticas en el Reino Unido y la Unión Europea.

#### 1.4 Restricciones y limitaciones

Las restricciones de tiempo y recursos que se han producido han significado que el informe ofrezca una visión de instantánea de un momento concreto sobre la práctica en los países estudiados. Así pues los datos del informe se ciñen a un espacio temporal específico y no pueden proveer información o comentarios sobre cambios que han tenido lugar desde que la investigación en los países fue finalizada y los resultados de las consultas incorporados. Sin embargo, las conclusiones provenientes de la información disponible ofrecen una muestra significativa de las dificultades prácticas y de los retos encontrados en la implementación de las políticas de género en una diversidad de situaciones que se presentan en los países en desarrollo.

Las limitaciones de recursos humanos y de tiempo también han resultado en la imposibilidad de realizar un análisis de cerca que compare los documentos de las políticas y de estrategias en el ámbito de cada país con aquellos que determinan la política global (p. ej. la comparación de los Documentos de Estrategia de País (CSP) con los Documentos de Estrategia para logro de Objetivos (TSP) del DFID). Algunas de las conclusiones generales se han derivado del uso de las fuentes secundarias mencionadas en el apartado 1.2 (véase más arriba).

Desde que se escribieron los informes de cada uno de los tres países, el DFID y la CE han producido varios documentos y planes nuevos sobre estrategia. En este informe hemos intentado tenerlos en consideración, pero los lectores deberían ser conscientes de que la parte principal de esta investigación, y el trabajo de campo en especial, fue realizada antes de que salieran a la luz estos nuevos documentos.

Aquí cabe mencionar que One World Action agradece el envío de información adicional y de correcciones que puedan enriquecer este análisis y contribuir al diálogo continuado con el DFID y la Comisión Europea sobre igualdad de género y transversalización en la cooperación al desarrollo.

<sup>3</sup> DFID Bangladesh no estuvo representado en la consulta mantnida en Dhaka el 10 abril de 2003

## 2 Context



### 2.1 Sudáfrica

A pesar de estar clasificada en términos globales como un país de ingresos medios, Sudáfrica tiene uno de los índices mundiales más altos de desigualdad. El cincuenta por cien de la población es pobre, con una incidencia de la pobreza mayor en los *homelands* (las áreas relegadas a los sudafricanos negros bajo el régimen del apartheid) y entre los hogares encabezados por mujeres (CE, 1999). El gobierno post-apartheid ha sido incapaz de corregir estos desequilibrios en los ocho años transcurridos desde que llegó al poder, y no se han producido mejoras materiales significativas para la inmensa mayoría de los sudafricanos negros. El crecimiento económico es lento, el desarrollo empresarial bajo y el desempleo está en el 40% en las antiguas tierras de los *homelands*. El programa macroeconómico del gobierno (Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR)), no ha generado crecimiento ni nuevas oportunidades de trabajo. El programa gira en torno a la liberalización del mercado y tiene como objetivo limitar el papel del gobierno en la provisión de servicios. Así el suministro de servicios sociales y de infraestructura (educación, salud, agua, electricidad, vivienda), especialmente en las áreas rurales y en los antiguos distritos segregados se ha visto consecuentemente rezagado. Al mismo tiempo, el problema del VIH/SIDA ha alcanzado proporciones catastróficas, y la criminalidad reina a lo largo y ancho del país (Meer, 2003).

Toda esta situación tiene un impacto de género diferenciado, donde las mujeres se ven afectadas de manera incluso más adversa que los hombres. Por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres tienen una tasa de pobreza un 50% más elevada que los hogares encabezados por hombres, y sufren en especial la falta de acceso a los servicios en las zonas rurales (Banco Mundial, 1995). La violencia contra las mujeres es un problema agudo, y el VIH/SIDA todavía agrava más la situación de pobreza entre las mujeres y la carga de trabajo que éstas deben soportar.

El gobierno de Sudáfrica tiene un fuerte compromiso con la igualdad de género. La Constitución del país garantiza la igualdad entre mujeres y hombres y el gobierno ha declarado su compromiso con la Plataforma de Acción de Beijing (BPFA) y ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación en Contra de las Mujeres (CEDAW). Existe una exhaustiva maquinaria nacional para promover y proteger los derechos de la igualdad de género, que incluye:

- El Comité Parlamentario sobre la mejora de la Calidad de Vida y del Estatus de las Mujeres, establecido en 1996 para supervisar la implementación de la CEDAW y de la BPFA;
- La Comisión sobre Igualdad de Género (CGE), establecida en 1997 para monitorear y revisar la legislación y las políticas de género de cuerpos financiados con fondos públicos, establecida con el fin de asegurar que se promueve y protege la igualdad de género;
- La Oficina sobre el Estatus de la Mujer (OSW) en la Oficina Presidencial, establecida en 1998 para iniciar una reforma de las políticas de género y para coordinar y proveer orientación sobre los referentes de género en los departamentos nacionales y provinciales del gobierno.
- Referentes de género en la mayoría de los departamentos gubernamentales.

Casi todos los departamentos del gobierno han hecho el intento de incluir los temas que preocupan a las mujeres en sus libros blancos; algunos han elaborado políticas de género, y muchos de ellos han realizado algún tipo de capacitación de género para el personal de su departamento.

Sin embargo, esta maquinaria nacional sobre el tema de género carece gravemente de recursos, lo que hace que los cuerpos que trabajan por la igualdad de género sean inefectivos e incapaces de cumplir sus mandatos constitucionales. Bajo el gobierno post-apartheid, los derechos sobre el papel no se han traducido en derechos reales o en una mejora visible en la calidad de vida de las mujeres pobres sudafricanas.



Sudáfrica goza de una beneficiosa y vibrante sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales juegan un papel clave en provisión de servicios, reforma política, cabildeo e incidencia política. Muchas organizaciones, tanto las centradas en proyectos dirigidos específicamente a la mujer como las que realizan un trabajo mixto, se ocupan de los asuntos de género y tienen un fuerte compromiso para enfrentarse a las desigualdades de género (ver Meer, 2003 para ejemplos).

Existe mucho espacio para que las organizaciones de la sociedad civil se coordinen de forma comprometida con el gobierno en cuanto a políticas de género, situación que se refleja en el apoyo expresado por el gobierno a las cuestiones de género.

## 2.2 Nicaragua

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 2000 coloca a Nicaragua como el tercer país más pobre de Latinoamérica. Nicaragua posee el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita más bajo de Centroamérica (PNUD, 2000), y una deuda externa tres veces mayor que su PIB.

El crecimiento económico padece de restricciones fundamentales: una limitada diversificación de las exportaciones y una alta dependencia de las tecnologías de importación. A pesar de lo grande que son los sectores agrícola y ganadero, el país no puede alimentar a su población y su economía depende en alto grado de la cooperación exterior. En 1998 la ayuda exterior constituyó el 22% del PIB. El sector industrial de Nicaragua está subdesarrollado y se ha contraído en los años recientes. Sin embargo, el sector informal, en el que las mujeres tienen fuerte representatividad, ha incrementado de manera constante. Existe una infraestructura inadecuada en energía, transportes y comunicación.

Los hogares encabezados por mujeres (un 33% del total en 2000) se encuentran entre los más pobres de Nicaragua, y su pobreza está ligada a un acceso reducido a la tierra, créditos, servicios, asistencia técnica y capacitación (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003). El conservadurismo religioso también impide el avance de la igualdad de género y de los derechos de la mujer en Nicaragua. Ciertos grupos conservadores han propuesto la revocación de la legislación que garantiza el derecho al aborto terapéutico.

Nicaragua no posee una política nacional de género, y los ministerios no han incorporado una perspectiva o análisis de género en su trabajo. Se han producido intentos aislados de formular políticas de género en diferentes sectores tales como la seguridad alimentaria o la producción, pero no existe una política global. Aunque el gobierno ha declarado su compromiso con la CEDAW y la BPFA los mecanismos institucionales para poner en funcionamiento y monitorear estos compromisos son débiles.

El Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) formula propuestas de política de género a nivel de gobierno nacional y local en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Originalmente el INIM era un cuerpo independiente, pero fue integrado en el Ministerio de la Familia en 1998. El INIM recibe sólo el 0.03% del presupuesto nacional por lo que carece de los recursos humanos y económicos para realizar su mandato. El INIM participa en el gabinete social del gobierno, pero no en el gabinete económico donde tienen lugar las decisiones de la cooperación al desarrollo (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003).

Aunque la capacidad del movimiento de mujeres y de la sociedad civil en general de Nicaragua ha disminuido en los últimos años, el movimiento de mujeres retiene su presencia en el ámbito local. Actualmente existen de manera activa a lo largo del país unas 200 ONG que centran su trabajo en los derechos de la mujer y que trabajan con grupos asentados a nivel de la comunidad en una variedad de asuntos. La Red de Mujeres contra la Violencia es una de las más notables redes de mujeres a nivel nacional. En 2000 se estableció la Asociación 'Hombres contra la Violencia' (AHCV) con los siguientes fines: infundir conciencia entre los hombres sobre los asuntos de género y de masculinidad, trabajar por cambios en sus actitudes, valores y comportamiento y contribuir a la reducción de la violencia doméstica. No obstante, en el momento presente existe escaso diálogo entre las OSC y el gobierno.

### 2.3 Bangladesh

A pesar de un bajo pero constante crecimiento económico y de una mejora en la estabilidad macroeconómica en los años 90, Bangladesh todavía sufre una gran pobreza estructural. La media de los ingresos per cápita actualmente está en un dólar por día (CE, 2001b: 11). En 2001, la mitad de una población total de 130 millones de personas estaba viviendo en la pobreza. También prevalecen unos altos niveles de desigualdad, incluyendo la desigualdad de género: la distribución de ingresos está siendo cada vez más desigual, y quienes viven en la extrema pobreza son los que menos se benefician del crecimiento económico mencionado (DFID 2002a: 10).

En cuanto a indicadores sociales, Bangladesh ha visto una mejora en las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil así como en inscripciones escolares en los últimos años. No obstante, todavía existen problemas en muchos terrenos, como en los servicios reproductivos y otros servicios de salud, alfabetización y nutrición.

Desde el final del régimen militar en 1991, Bangladesh ha sido gobernado por un sistema democrático multipartidista. Sin embargo, tanto el DFID como la Comisión Europea han identificado, como desafío clave al desarrollo en Bangladesh, una gobernabilidad poco efectiva. El país padece de una muy limitada participación democrática, descentralización, transparencia y visibilidad del Estado, especialmente en la esfera local. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos con base en la comunidad se han multiplicado durante la última década: actualmente existen 1.800 ONG registradas e incontables grupos de ámbito local no registrados (CE, 2001b: 14).

Las mujeres están representadas de manera desproporcionada entre los pobres de Bangladesh. Casi todos los hogares encabezados por mujeres (el 95%) son pobres, el 40% de ellos extremadamente pobres (DFID, 2002a: 10). Las oportunidades para las mujeres en el empleo formal están limitadas y la brecha existente en cuanto a equidad de salarios es grande, especialmente en los empleos de bajo nivel salarial y en el sector informal. La mortalidad materna es elevada; la baja edad de las mujeres a la hora de contraer matrimonio y de quedarse embarazadas reducen sus posibilidades educativas, su participación en la fuerza laboral, su capacidad de movilidad y su acceso a los servicios. Es muy común la violencia contra las mujeres en sus muchas formas, a menudo ligadas al conservadurismo religioso.

La participación de las mujeres en la vida pública permanece baja.

El gobierno de Bangladesh incluye la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres entre sus prioridades políticas para 2001-2010 (CE, 2001b: 19). También ha refrendado la BPFA y ratificado las principales Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos laborales de la mujer; es además signatario de la CEDAW, aunque con reservas para los temas del derecho a la propiedad y de adopción. El Plan Nacional de Acción (NAP) es la principal herramienta para implementar la BPFA. Sus objetivos son:

- hacer del desarrollo de la mujer una parte integral del programa de desarrollo nacional;
- promover la igualdad del papel que juegan las mujeres y los hombres en el trabajo de desarrollo, y la igualdad de roles en la elaboración de políticas así como en la toma de decisiones en la familia, comunidad y nación;
- eliminar barreras legales, económicas, políticas y culturales que impidan el ejercicio de la igualdad de derechos a base de reformas políticas y acciones afirmativa;
- sensibilizar a la ciudadanía sobre las diferentes necesidades, intereses y prioridades de las mujeres.

El Ministerio para los asuntos de la Mujer y la Infancia (MWCA) es responsable de la implementación de la BPFA. Tal como sucede en la maquinaria por la igualdad de las mujeres en Sudáfrica y Nicaragua, éste es un ministerio con muy bajos recursos y recibe sólo un apoyo mínimo de los donantes. Algunos de éstos han entrado en conversaciones con el Ministerio con el propósito de fortalecer la capacidad institucional para apoyar la implementación del NAP y la CEDAW; pero el progreso global ha sido lento (Macdonald, 2003c).

Entre los casos de Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh se pueden detectar algunas similitudes con implicaciones importantes para la implementación de políticas de género.

**Los tres países carecen de los recursos necesarios en cuanto a estructuras nacionales, programas e intervenciones para promover la igualdad de género.** Ello lleva a una implementación ineficaz de políticas y legislación. Los compromisos con la igualdad de género expresados en documentos de planificación y políticas no están respaldados con una provisión presupuestaria adecuada. El análisis de los presupuestos es un indicador clave del compromiso de gobiernos y donantes con la igualdad de género, y puede ayudar a dilucidar el punto hasta el cual los presupuestos se hacen más sensibles a la cuestión de género como respuesta a una política nueva (ver Norton & Elson, 2002: 35ff para un debate sobre género y presupuestos).

**Los tres países poseen fuertes y vibrantes organizaciones de la sociedad civil** que trabajan en cuestiones de igualdad de género en colaboración con los gobiernos y donantes. Esta interrelación entre gobiernos y sociedad civil es importante y necesaria puesto que facilita que las OSC puedan exigir de los gobiernos transparencia y visibilidad en cuanto al desvanecimiento de las políticas, a la vez que los gobiernos pueden conseguir el apoyo de las OSC en su trabajo. Sudáfrica contiene muchos ejemplos de una buena colaboración entre donantes, OSC y gobierno. Esto no es tanto así en los casos de Bangladesh y Nicaragua.

**Las mujeres experimentan altos índices de pobreza en los tres países.** La mujer se ve afectada por la pobreza, violencia y falta de acceso a recursos y servicios de manera desproporcionada. Las mujeres pobres quedan en su mayoría excluidas en la toma de decisiones políticas. La existencia de barreras legales y culturales les niegan un igual acceso a crédito, bienes y servicios. Para conseguir una reducción significativa de la pobreza es un imperativo urgente la puesta en práctica de medidas específicas que aborden la posición de la mujer en estos tres países.

## 3 Revisión de las Políticas y Estrategias de Género de la UE y el Reino Unido



Este capítulo revisa las políticas y estrategias de género de la Unión Europea y el gobierno del Reino Unido que orientan las actividades de la cooperación al desarrollo en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh. Allá donde es pertinente se hace referencia a revisiones y evaluaciones recientes realizadas de la Comisión Europea y el DFID.

### 3.1 Visión de conjunto y contexto internacional

El Reino Unido y la Unión Europea reconocen que la desigualdad de género es un factor determinante de la pobreza, y en sus políticas expresan un compromiso con la disminución de la misma como parte de sus estrategias globales para la reducción de los niveles de pobreza. Mientras que las dos instituciones también tienen conciencia de la igualdad de género como derecho humano, el tratamiento de la igualdad y la transversalidad del género que reflejan sus principales documentos de política sobre este tema fluctúa entre un enfoque basado en la eficiencia (principalmente de carácter económico) y otro de derechos humanos.

La Unión Europea cuenta con una política específica de género y desarrollo desde 1995 (Consejo Europeo de Desarrollo, 1995) y con un Programa de Acción sobre la transversalización del género desde 2001 (Comisión Europea 2001<sup>a</sup>), pero existe un desajuste evidente entre las afirmaciones expresadas en sus políticas y la implementación práctica por parte de la CE de dicha transversalización en sus relaciones exteriores y en la cooperación al desarrollo sobre el terreno (Painter & Ulmer, 2002; Braithwaite et al., 2003). El gobierno del Reino Unido, a través de su Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID) tiene por su parte una política progresista sobre género en el ámbito de la cooperación (ver DFID, 2000), pero su grado de implementación varía en función del país, del sector, y del compromiso y capacidad de los individuos que desempeñan la labor ejecutora (ver Macdonald, 2003 b).

En los dos casos, estas políticas de género y desarrollo existen en el contexto de un marco político más amplio que incorpora el compromiso con la eliminación de las desigualdades y promoción de la igualdad de género y con la no discriminación en todas las actividades a desarrollar por la UE y el Reino Unido. La UE posee una estrategia para la transversalización del género en todas sus políticas y programas, incluida la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (CE, 2000a); en el Reino Unido, las políticas del DFID se inscriben en una política nacional y un marco legislativo que enfatiza la no discriminación y la igualdad de oportunidades. Tanto la Comisión Europea como el DFID tienen objetivos institucionales que persiguen el equilibrio de género en cuanto a la composición del personal, especialmente a nivel de altos cargos, pero en ambos casos estos objetivos distan mucho de verse cumplidos de manera generalizada.

Las Metas de Desarrollo de Milenio (MDG) que ahora ofrecen un marco global para la cooperación al desarrollo europea y británica vienen a añadir otro estrato más en el tema de la transparencia y visibilidad a nivel internacional con respecto al marco político de ambas instituciones. Las MDG se edifican sobre los compromisos adquiridos en los acuerdos de las conferencias de las Naciones Unidas de los años 90, de entre los cuales uno de los más importantes es la Plataforma de Acción de Beijing (BPFA). La BPFA afirma (Naciones Unidas, 1995) que:

El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género constituyen prerequisites para el logro de una estabilidad política, social, económica, cultural y medioambiental. Los gobiernos y otros actores deberían promover unas políticas activas y visibles para conseguir transversalizar una perspectiva de género en todas las políticas y programas, con el fin de que antes de tomar una decisión se efectúe un análisis de sus efectos sobre mujeres y hombres.

La existencia de una MDG específica para la reducción de la desigualdad de género es encomiable; sin embargo, esta y otras pertinentes MDG están formuladas de tal manera que se hace fácil para los gobiernos y donantes interpretarlas de una manera restringida y limitar así las medidas de la implementación de las políticas de género a los indicadores de educación y salud reproductiva (Macdonald, 2003c). Otras áreas de intervención que suponen un mayor desafío tales como la participación política o el empoderamiento económico de las mujeres han sido exploradas en mucha menor medida, a pesar de que en la BPPA reciben el mismo peso de importancia. Sin embargo, ciertas experiencias recientes del DFID con la transversalización del género (Miers et al., 2003) incluyen un trabajo innovador en áreas de gobernabilidad (el acceso a la justicia, introducción de una perspectiva de género en los procesos políticos, combate de la violencia) y exploración de las conexiones entre género y medioambiente. La línea que sigue el DFID últimamente sobre la transversalización del género está llevando hacia un fortalecimiento de la capacidad interna de la institución en su ejercicio de presión para el logro de una transversalización efectiva, a nivel de las políticas elaboradas con los gobiernos con los que trabaja y en su trabajo multilateral (p.ej. con la UNIFEM, la FAO) a nivel de estrategia (ibid).

Los programas de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y el Reino Unido están cambiando de manera creciente su centro de atención hacia formas de asistencia macroeconómicas no basadas en proyectos y que implican un apoyo directo a los gobiernos nacionales, especialmente en el contexto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) (ver ejemplos en Painter & Ulmer, 2002:18; Macdonald, 2003b). Los ministerios nacionales de finanzas y planificación y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han jugado el rol principal en la determinación del contenido de los PRSP, pero muestran una comprensión muy desigual de la influencia que el género tiene sobre la pobreza; al mismo tiempo, los organismos nacionales que representan los intereses de las mujeres, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a menudo carecen de la capacidad y el poder para incidir sobre la realización de un análisis acerca de dicha influencia (Whitehead, 2003). Esto plantea un reto para el DFID y la Comisión Europea en sus aproximaciones a la cooperación macroeconómica el cual ha sido enfrentado por ambas instituciones en una diversidad de grados.

Tanto en el DFID como en la Comisión Europea, el compromiso expresado con la igualdad de género y la transversalización no se ve reflejado en las estructuras institucionales y en unos mecanismos que garanticen de forma adecuada la implementación de las políticas. Tampoco la capacitación de género que se ofrece en ambas instituciones garantiza la adquisición por parte de todo el personal de una competencia suficiente en materia de género que asegure que las políticas de género se ponen en práctica de manera rutinaria, tal como requiere la transversalización (ver Painter & Ulmer, 2002:31-2; Macdonald, 2003b).

### 3.2 Las estrategias y políticas de género de la Unión Europea

La resolución de 1995 del Consejo Europeo de Desarrollo titulada '*Integrating gender issues in development cooperation*' (integración de los asuntos de género en la cooperación europea para el desarrollo) compromete a la UE a efectuar un análisis de transversalización de género en la concepción, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de todos los programas e intervenciones. Reconoce además que se necesita prestar especial atención a "medidas especiales" que contrarresten las disparidades de género más graves, y afirma que "mujeres y hombres deberían participar y beneficiarse del proceso de desarrollo de igual manera". Las necesidades de hacer del género un asunto transversal y de, al mismo tiempo, apoyar iniciativas dirigidas específicamente a mujeres para asegurar que éstas se benefician de los procesos de desarrollo están articuladas de forma muy clara en el borrador de la nueva Regulación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003) que va a ser adoptada a final de 2003. El documento de la Comisión Europea de 2001 titulado '*Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation*' (CE, 2001a) (Programa de Acción para la transversalización del género en la cooperación al desarrollo de la CE) provee un análisis de género de las seis áreas temáticas identificadas como prioridades en el documento de Política de Desarrollo de la UE del año 2000<sup>4</sup> (ver Consejo Europeo/ Comisión Europea, 2001). El Programa da también una idea general de los pasos a seguir para la mejora de la transversalización en cada área. Se está produciendo un progreso significativo en este terreno, ejemplos de lo cual son la existencia de un subgrupo sobre la igualdad de género en las relaciones externas que se reúne regularmente y la elaboración que está teniendo lugar de un manual sobre transversalización y de directrices para el uso de indicadores de monitoreo; además, para 2004, hay planeada la realización de un programa de capacitación exhaustiva para mejorar las competencias sobre género.

<sup>4</sup> Éstas son: comercio y desarrollo, integración y cooperación regional, políticas macroeconómicas y promoción de un acceso equitativo a los servicios sociales, transporte, seguridad alimentaria y desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional.

La actual regulación sobre la integración de temas de género en el desarrollo, conocido como GAD (Género y Desarrollo) (no. 2836/98) ofrece el marco legal para el manejo de la pequeña línea presupuestaria dedicada al género (B7-622, previamente B7-6110)<sup>5</sup>. De ella se pueden beneficiar organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales. Aunque la Regulación se refiere a un presupuesto indicativo de 25 millones de euros para la ejecución del programa de género, estas indicaciones no se ven reflejadas en las asignaciones anuales del presupuesto. El presupuesto asignado a esta partida para 2002 fue de 2,2 millones y para 2003 de 2,5 millones. Estos documentos proveen la declaración sobre la estrategia de transversalización de género más exhaustiva de la UE y expresan el compromiso con la reducción de la desigualdad de género como parte de una estrategia global para la eliminación de la pobreza. En ellos se adopta un enfoque de doble vía para la implementación de las políticas de género, según el cual se combina la aplicación de la transversalización del género en programas y proyectos generales con la puesta en práctica de intervenciones destinadas específicamente a la mujer. Sin embargo, la experiencia en los países objeto de estudio y en otros lugares sugiere que los compromisos adquiridos sobre el papel a menudo se desvanecen de manera rápida en la práctica ejecutoria, y que posiblemente no siempre siquiera alcanzan a informar la implementación en las delegaciones de campo. La UE ha expresado su compromiso político con la transversalización del género y de otros asuntos eje, pero es un compromiso que no se traduce con consistencia en los programas específicos, actividades, herramientas y emplazamiento de recursos, especialmente de los recursos humanos. Las estructuras organizacionales que soportan la transversalización del género han mejorado desde el año 2000 (OWA, 2003: sección 4.3, p.6), pero en conjunto, el trabajo de género tiende a ser impulsado por individuos con un compromiso personal más que por una garantía institucional; en general se da entre el personal una falta de conocimientos de género, y aunque existen herramientas y material con directrices, éstas son infrutilizadas.

Más allá de la cooperación al desarrollo en su sentido más estricto, la Unión Europea no ha hecho corresponder sus declaraciones políticas sobre género con un compromiso práctico en la implementación de otras actividades en el ámbito de las relaciones exteriores, tales como el comercio o los asuntos exteriores y de seguridad. Este es un terreno que debería ser examinado a la luz del creciente énfasis de los donantes sobre el apoyo macroeconómico directo a los gobiernos como estrategia de desarrollo.

### 3.2.1 Revisiones y evaluaciones

En 2002, la Comisión Europea encargó una importante evaluación temática sobre la integración de los asuntos de género en su cooperación al desarrollo (Braithwaite et al., 2003) mediante la revisión de tres importantes declaraciones sobre género y desarrollo: la Resolución del Consejo del 20 de diciembre de 1995, la Regulación del Consejo sobre la integración de los asuntos de género en la cooperación al desarrollo del 22 de diciembre de 1998 y el Programa de Acción para la transversalización del género. También valoró la implementación de las políticas de género de la UE en cuatro países (Bolivia, Jordán, Malí y las Filipinas). En líneas generales, las conclusiones fueron: que el compromiso con la igualdad de género y su transversalización figuraba en las políticas de modo frecuente pero a menudo como simple formalidad y sin sustancia de fondo; que la implementación era por lo tanto de una calidad desigual; que existía una falta de conocimiento sobre la transversalización del género en toda la institución, agravada por una escasa diseminación de los materiales existentes; finalmente, que los trastornos provocados por la larga reestructuración de la maquinaria de cooperación para el desarrollo de la CE entre 1995 y 2001 han contribuido en buena parte a la discontinuidad en la atención prestada a los asuntos de género en dicha cooperación y a la pérdida de la memoria institucional sobre género.

<sup>5</sup> Ver <http://www.eurongos.org/resources/tips/ec6.html>

Inmediatamente tras la publicación de la Evaluación Temática en marzo de 2003, la oficina sobre género de la Dirección General de Desarrollo encargó a One World Action la recolección de la información disponible en investigaciones recientes sobre el cierre de la brecha entre política y práctica (OWA, 2003). Para el trabajo recopilatorio se recurrió a las conclusiones de los informes de país realizados por el programa **Cerrando la Brecha** y la información proveniente de diversos donantes internacionales. Este trabajo ubicó una serie de temas con necesidad de atención: claridad conceptual del género, establecimiento de conexiones entre los objetivos de la igualdad de género y otros objetivos del desarrollo, cambio organizacional para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la igualdad de género, necesidad de personal experto en género y de cierto nivel de competencia generalizado entre todo el personal en temas de género, monitoreo apropiado, realización de informes y evaluaciones basadas en indicadores de género, facilitación de los recursos adecuados para la implementación de los compromisos adquiridos en las políticas de género y, por último, implicación de los hombres en la promoción de la igualdad de género.

**Las conclusiones y recomendaciones del informe Cerrando la Brecha** basadas en la experiencia de campo, sostienen a grandes rasgos las conclusiones y recomendaciones de estas evaluaciones.

### 3.3 Políticas y estrategias de género del Reino Unido

El gobierno del Reino Unido, a través de su Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID), mantiene una política progresista sobre género en la cooperación al desarrollo pero con variedad de grados en cuanto a su implementación. Su Libro Blanco sobre Desarrollo Internacional de 1997 titulado *'White Paper on International Development, 'Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st century'* (DFID 1997) (Eliminación de la pobreza mundial: reto para el siglo XXI) afirma que el empoderamiento de la mujer es un prerrequisito para lograr un desarrollo efectivo y en donde las necesidades e intereses de las personas y la comunidad sean el centro de atención. El documento clave del DFID en política de género es la Estrategia para logro de Objetivos (TSP) del año 2000 titulado *'Poverty eradication and the empowerment of women'* (DFID, 2000) (Erradicación de la pobreza y empoderamiento de las mujeres). Esta política se centra en el empoderamiento de la mujer más que en la igualdad de género. Aun así, contiene objetivos específicos para la consecución de la igualdad de género como parte de su estrategia para la promoción de la misma y por el adelanto de las mujeres. Estos objetivos incluyen el apoyo a las organizaciones, redes y movimientos de mujeres y a la sociedad civil del país. Ambos documentos, el libro blanco y el TSP, tienen un explícito enfoque de derechos humanos.

Las políticas del DFID, al igual que las de la CE, destacan la desigualdad de género como un factor clave de la pobreza, y expresan compromiso para reducir esta desigualdad como parte de su estrategia global para la eliminación de la pobreza. Sin embargo, este análisis no se ve aplicado de manera consistente y coherente. EL TSP sobre empoderamiento de las mujeres no siempre informa los TSP sectoriales u otros documentos de planificación estratégica. En especial los Documentos de Estrategia de País (CSP) y los Documentos de Asistencia al País (CAP) no siempre son consistentes con el TSP en cuanto a empoderamiento de las mujeres.

Los asuntos de género, aunque están identificados en los análisis de contexto, desaparecen cuando llega el momento de implementación de los proyectos. Las políticas de género tienden a desvanecerse a lo largo del ciclo del proyecto, a pesar de que existe un número de instrumentos y herramientas de manejo de proyectos que proveen directrices para el diseño e implementación de actividades sensibles a las cuestiones de género. La atención que recibe el género en los memorándums de proyectos, por ejemplo, se encuentra, casi de manera exclusiva, en la sección de evaluación social y en los anexos de éstos (Macdonald, 2003c).

### 3.3.1 Revisiones y evaluaciones

Existe en preparación una evaluación general de la situación del género en el DFID, pero ya se ha realizado un importante trabajo preparatorio con la revisión de las actuales evaluaciones de género de los programas de país y con el análisis de la temática de género en los últimos CSP y CAP. El DFID ha encargado un número de revisiones relacionadas con el género y en años recientes se han realizado estudios sobre sus programas (Ghana, Bangladesh y China son ejemplos sobresalientes: ver Akpalu et al, 2000; Derbyshire, 1999; Kanji & Du Jie, 2003; Macdonald, 2003b). Estas publicaciones forman en su totalidad un cuerpo informativo útil acerca de los éxitos y desafíos de la transversalización de género en el DFID.

Los siguientes apartados proveen un análisis de género de los documentos clave de las políticas de la UE y del DFID que se refieren a los tres países estudiados en este informe.

### 3.4 Sudáfrica

A continuación sigue un breve análisis del tratamiento del género en los documentos de política y estrategia que gobiernan la cooperación de la CE y el DFID con Sudáfrica. Para más detalles véase el informe de país "*Closing the Gap: South Africa*" (**Cerrando la Brecha: Sudáfrica**) (Meer, 2003).

#### 3.4.1 Cooperación europea para el desarrollo

El '*Framework of Cooperation with South Africa*' (Marco de la Cooperación con Sudáfrica) (Comisión Europea, 2000b) no incluye un análisis de género. El género se menciona como un tema transversal junto a la buena gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y de los recursos humanos y la protección medioambiental.

El análisis de situación en la Estrategia de País para Sudáfrica 2000-2002 (Comisión Europea, 1999) da cuenta del predominio de la desigualdad de género, en especial en el acceso al mercado laboral, al financiamiento y a la tierra. Este documento, que se centra en las necesidades básicas de grupos de la población previamente desfavorecidos, toma en consideración la buena gobernabilidad, el fortalecimiento institucional y de los recursos humanos, las cuestiones de género y la protección medioambiental como temas transversales<sup>6</sup>.

Una evaluación de la Estrategia de País para el período 1996-1999 observó la escasez de conocimientos especialistas sobre los objetivos prioritarios para la reducción de la pobreza, la protección medioambiental y la igualdad de género. Entre los puntos débiles observados se halló una dificultad para incorporar objetivos prioritarios, tales como el medioambiente y el género, en el diseño de los proyectos. Otros puntos débiles, tales como una consulta insuficiente con los beneficiarios, unos sistemas débiles para la generación de nuevos conocimientos, un trabajo analítico insuficiente y un aprendizaje no sistematizado, contribuían de manera potencial al desvanecimiento de las políticas de género en las fases iniciales de la ejecución de proyectos<sup>7</sup>.

#### 3.4.2 DFID

El CSP del DFID de 1998 para Sudáfrica se centra en una transformación que mejore la provisión de servicios públicos con el fin de lograr la reducción de la pobreza, y reconoce la necesidad de empoderar a grupos previamente desfavorecidos a través de un enfoque basado en el logro de unos medios de vida sostenibles. Sin embargo, el documento no coloca el empoderamiento de la mujer o la igualdad de género en su núcleo. El análisis de situación describe la desigualdad de género como un 'problema social' y señala el hecho de que las mujeres no disfrutaban de igualdad de derechos en cuanto a toma de decisiones, reparto de tierra, acceso a financiación, herencia, matrimonio y divorcio. También destaca los altos niveles de violencia contra las mujeres. Siguiendo la línea del DFID marcada por la estrategia global de liberalización de mercados como medio para el crecimiento económico, las soluciones que ofrece el documento para la cuestión del crecimiento, la redistribución y la pobreza las halla en las fuerzas del mercado. La estrategia promueve la privatización y la eliminación de distorsiones de mercado sin considerar las implicaciones de tales políticas en mujeres y hombres<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> A mediados de 2003 se publicó un nuevo Documento de la Estrategia de País (CSP) para el período 2003-2005.

<sup>7</sup> Véase [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/acp/951477\\_ev.html](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/acp/951477_ev.html). No obstante, este extracto no menciona para nada el género.

<sup>8</sup> El nuevo CSP del DFID para Sudáfrica tiene mucho más contenido sobre género que su predecesor.



El Plan Anual y Revisión de Actuación del año 2001 mide los progresos realizados con referencia al marco que impone el CSP y expone los planes para el futuro. En él se destacan falta de claridad, especificidad y coherencia en diversos aspectos de la estrategia – en indicadores, objetivos, conexiones entre análisis y objetivos de programa, y enfoque – los cuales dificultan la medición del impacto de la cooperación al desarrollo y también el grado en el que la cooperación aborda los problemas de género. Sin embargo, ya que el documento no presta atención central a la cuestión de género, se pierde la oportunidad de integrar en futuros planes objetivos para conseguir la igualdad de género.

En general, existe una falta de coherencia entre estos documentos de política y estrategia y las políticas de género del DFID y la CE. La creciente tendencia general de la cooperación al desarrollo del DFID y de la CE es la promoción de la liberalización de mercado como el medio más efectivo de lograr el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Sin embargo, la liberalización de los mercados y la privatización de los servicios del estado que la acompaña tienen un efecto adverso sobre la mujer pobre (Meer, 2003). Esto supone que el marco global de política para el desarrollo no se corresponda con las políticas de género destinadas a empoderar a la mujer pobre.

### 3.5 Nicaragua

A continuación sigue un breve análisis del tratamiento que reciben los asuntos de género en los documentos de política y estrategia que determinan la cooperación de la CE y el DFID con Nicaragua. Para una información más detallada véase el informe de país '*Closing the Gap: Nicaragua*' (**Cerrando la Brecha: Nicaragua**) (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003).

#### 3.5.1 Cooperación europea para el desarrollo

La relación de la cooperación al desarrollo con Nicaragua descansa en una serie de acuerdos y estrategias. El Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE y los países de América Central (1993, en vigor desde 1999) definía como ejes estratégicos de la cooperación económica con la región el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el estado de derecho y la seguridad pública, la paliación de la pobreza y el fomento de la capacidad productiva. El Acuerdo se centra primordialmente en la cooperación económica, aunque también incluye una cláusula sobre derechos humanos y democratización, como hacen la mayoría de los acuerdos de 'tercera generación' de la UE con terceros países y/o regiones. La igualdad de género viene mencionada de manera más específica en la Declaración de Estocolmo de marzo de 1999, en la cual los países centroamericanos y los donantes acordaron unas directrices para la reconstrucción de la región tras la catástrofe del Huracán Mitch. En 2001, la UE y el gobierno de Nicaragua firmaron un Memorándum de Entendimiento que esbozaba las directrices para el programa de cooperación para el período 2000-2006 (CE, 2000w:5). El CSP de Nicaragua para 2002-2006 sigue los principios fundamentales del Memorándum y encaja en el marco del Documento de Estrategia de Nicaragua para Reducir la Pobreza de agosto 2001.

El Memorándum de Entendimiento menciona la igualdad de género sólo como principio básico y en referencia a las metodologías de trabajo que se centran en promover la igualdad social, lo que incluye la igualdad entre hombres y mujeres. Al tratar de las políticas sectoriales ofrece unas directrices políticas claras que establecen las bases para un diálogo con el gobierno, orientado hacia los diversos sectores y priorizando el de lo rural, el de la educación y el de la gobernabilidad. En él se pone el énfasis en los grupos más vulnerables de la población, sin embargo el género es un tema marginal en el diálogo orientado a los sectores.

A nivel de programas se presta una mayor atención a la cuestión de género. El actual CSP, que cubre el período 2002-2006, se refiere a la situación de las mujeres nicaragüenses y reconoce claramente la conexión entre desigualdad de género y pobreza (CE, 2002: 31). De manera más específica, el plan de acción del Programa de Seguridad Alimentaria, a iniciarse en 2003, propone la incorporación de un enfoque en el que se transversalice el género en todos los objetivos y resultados de los programas así como la introducción de un componente de especificidad en el trabajo dirigido a la mujer. Esto es un buen ejemplo del enfoque de doble vía.

En el año 2000 se llevó a cabo una evaluación global de la cooperación entre la CE y Nicaragua. A pesar de lo extenso y detallado de la misma, ésta no incluía ningún indicador de género. Lo que es más, un análisis de presupuesto de los proyectos implementados desde 1997 revela que a pesar de que la igualdad de género y los derechos humanos de la mujer son prioridades en la cooperación para el desarrollo de la CE, sólo tres de los 70 proyectos financiados por la CE tratan específicamente las cuestiones de género (Pasos Marciacq y D'Angelo: 2003).

### 3.5.2 DFID

El gobierno del Reino Unido sólo inició su ayuda directa como cooperante en Nicaragua recientemente; los primeros proyectos para la región de América Central se establecieron tras la catástrofe del Huracán Mitch en 1998 y no fue hasta 2001 en que el DFID abrió una pequeña oficina en el país. Además, su actual programa de ayuda bilateral es extremadamente pequeño (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003:39). Las actividades del DFID en Nicaragua vienen definidas en un documento de estrategia regional para Centroamérica (DFID, 1999), en el cual la desigualdad de género se identifica como problema; entre los asuntos críticos de la región que requieren ser abordados se incluye 'incrementar la participación de la mujer y de la población indígena en el proceso de desarrollo'. Sin embargo, más allá de estas referencias generales, el documento de estrategia no trata la igualdad de género. La actividad del DFID consiste mayoritariamente en su colaboración en el diseño e implementación de proyectos con instituciones multilaterales y agencias tales como el Banco Interamericano para el Desarrollo, el PNUD y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), mediante el ofrecimiento de apoyo técnico y conocimientos especializados a otros donantes. Este enfoque ha sido escogido como la manera más efectiva de hacer uso de los limitados fondos de que dispone el DFID para su trabajo en Centroamérica (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003:38). Sin embargo, el DFID, junto con otros donantes, está apoyando el Plan Nacional sobre la Violencia, un proyecto piloto que implementa el Ministerio de la Familia (el cual incorpora al Instituto Nicaragüense de la Mujer INIM), y que otorga especial importancia a la violencia doméstica (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 39).

En sus relaciones multilaterales, el DFID con frecuencia ha asumido un destacado papel en los asuntos de igualdad de género, por ejemplo en su continuada colaboración con UNIFEM y el grupo de trabajo de género de la OCDE-DAC (Miers et al., 2003; Macdonald, 2003b). El DFID, cuando ha dirigido grupos de donantes involucrados en las PRSP, ha tomado la iniciativa de usarlas como una ventana política para abogar ante los gobiernos nacionales en favor de que se preste mayor atención a la igualdad de género. Sin embargo, el estudio de país sobre Nicaragua realizado para el programa **Cerrando la Brecha**, concluyó que a pesar de que el DFID tiene una política sobre género claramente definida y conocida por el personal de su oficina nicaragüense, no ha sido capaz de ejercer una influencia directa sobre la incorporación de un enfoque de género en la implementación de los programas en los que participa el DFID (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 40). Previos intentos realizados para apoyar a agencias de desarrollo que supuestamente aplicaban un enfoque de género no han sido especialmente exitosos.

La nueva iniciativa del Plan Nacional sobre la Violencia mencionado más arriba y cofinanciado por el DFID, tiene potencial para una buena aplicación de la transversalización del género, pero la incorporación de tal perspectiva en el Ministerio va a suponer un reto que va a requerir el fortalecimiento de la capacidad técnica y la creación de alianzas estratégicas (ibíd.).

Aunque los programas de cooperación de la Comisión Europea y del DFID en Nicaragua varían en naturaleza y tamaño, ambas instituciones conceptualizan los temas de género y desarrollo en su trabajo de cooperación principalmente en términos de reducción de la pobreza. En este marco, los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos se pierden en un segundo plano. En la práctica, tanto en el caso de la Comisión Europea como del DFID, la estrategia de transversalización ha permanecido mayormente en el plano político, lo cual se deduce del hecho de que las herramientas de género no se están usando, ni en los estudios realizados, ni en la planificación, ni en el monitoreo, y de que no se han definido objetivos concretos para la igualdad de género. En general, los grandes proyectos desarrollados en conjunción con entidades gubernamentales tienden a carecer de una dimensión social y, por ello, y de manera inevitable, de una dimensión de género (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003:45).

### 3.6 Bangladesh

A continuación sigue un breve análisis del tratamiento que reciben los asuntos de género en los documentos de política y estrategia que determinan la cooperación de la CE y el DFID con Bangladesh. Para una información más detallada véase el informe de país '*Closing the Gap: Bangladesh*' (**Cerrando la Brecha: Bangladesh**) (Macdonald, 2003c).

#### 3.6.1 Cooperación europea para el desarrollo

El acuerdo de cooperación para 1999-2001 afirma que el principal objetivo de la cooperación de la CE es la paliación de la pobreza. El programa de la CE se propone complementar, y no duplicar, los esfuerzos de los otros donantes (p.ej. en el área de la gobernabilidad) y se ha concentrado en la mejora de los indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, de los siete objetivos del Acuerdo, sólo uno – fomentar el empoderamiento de los pobres y la participación de los desfavorecidos en el proceso de desarrollo, en especial mediante la corrección de las disparidades de género – se refiere explícitamente a la igualdad de género.

El CSP para 2002-2006 (CE, 2001b) trata los temas de medioambiente, género y buena gobernabilidad como asuntos transversales que deberían ser incluidos en todo el trabajo de la CE. Este documento también reconoce y apoya la inclusión por parte del gobierno de Bangladesh en su plan nacional para 2001-2010 del objetivo de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, el CSP mismo no transversaliza los asuntos de género. Es un documento que muestra escasa desagregación por sexo de los datos recopilados, y sólo lo hace en áreas correspondientes a una lectura restringida de las MDG, tales como la alfabetización y las tasas de fertilidad. En él se provee cierta información relevante a la cuestión de género en algunos de los puntos que trata el análisis de la situación del país, por ejemplo en el apartado de derechos humanos y buena gobernabilidad, pero no en referencia a la participación de la mujer en los procesos políticos. Cuando el documento se centra en los asuntos de la mujer no destaca con ninguna fuerza la desigualdad como reto a superar.

El Programa Indicativo General (NIP) 2003-2005 da una idea general de las actividades que la CE va a apoyar en ese período de tres años, basadas en las prioridades establecidas por el CSP para 2002-2006. Al igual que el CSP, el NIP no adopta un enfoque de transversalización del género, pero ubica a la mujer en el contexto de los sectores desfavorecidos y vulnerables de la sociedad en necesidad de atención especial, principalmente en términos de atención a la salud. El NIP habla sobre 'la mejora del papel de la mujer y otros grupos desfavorecidos en base a un incremento de las actividades comerciales y acceso a los mercados', pero no ofrece ninguna indicación acerca de cómo se va a conseguir este propósito. Sin embargo, el género figura de manera prominente en el apartado sobre promoción de la democracia y derechos humanos, lo cual pone en primer plano el impacto negativo que la violencia contra mujeres y niños ejerce sobre el desarrollo socioeconómico, y apunta a un fortalecimiento de los sistemas de justicia, educación y servicios sociales (Macdonald, 2003).

### 3.6.2 DFID

Una exploración de los varios documentos de política y estrategia que guían la cooperación del DFID con Bangladesh revela un claro progreso en cuanto a la incorporación de una perspectiva de género. El CSP para Bangladesh de 1998 no era especialmente fuerte en transversalización de género, aunque reconocía que en Bangladesh persisten unas severas desigualdades de género. Su enfoque era específico hacia la mujer en lugar de centrado en la igualdad de género. En contraste, la Revisión de la Estrategia de País de 2002 (DFIDB, 2002a), escrita en preparación para el Plan de Asistencia al País (CAP), contiene una referencia mucho más frecuente al género que ningún otro documento anterior de estrategia general, incluida la revisión del mismo año de las MDG titulada '*Bangladesh: Supporting the drivers of pro-poor change*' (Bangladesh: en apoyo a quienes conducen el cambio en favor de los pobres) (Duncan et al., 2002). El análisis de situación en la revisión del CSP se refiere repetidas veces a los derechos de la mujer, e identifica la desigualdad de género como 'la barrera más importante para la eliminación de la pobreza en Bangladesh'. En sentido estratégico, la revisión reconoce el trabajo de las organizaciones no gubernamentales hacia la mejora de la posición de la mujer, pero también estresa el papel del gobierno en la provisión de servicios públicos y hace un llamado por un diálogo político de alto nivel sobre una variedad de desafíos que enfrenta el desarrollo. Con esta revisión como aportación clave, se espera que el nuevo CAP vaya a favorecer que se preste una atención más central al género y que se haga de la igualdad de género una prioridad.<sup>9</sup>

Un factor muy importante en este visible cambio operado en el tratamiento de los asuntos de género por parte del DFID en Bangladesh es el hecho de que en 2000 DFIDB diseñó una Estrategia de Igualdad de Género que estableció un enfoque basado en los derechos humanos para la promoción de la igualdad de género e hizo de los derechos de la mujer el objetivo global de la estrategia. La estrategia reconoció de manera explícita la necesidad de desafiar las relaciones sociales de género en base al trabajo con los hombres a la vez que con las mujeres. De forma más importante, dirigió la atención a la igualdad de la mujer y de género más allá del análisis de situación para llevarla a todo el ciclo del proyecto y al marco lógico, recomendando que los intereses de género prácticos y estratégicos de las mujeres deberían analizarse y ser tomados en consideración en el diseño de proyectos, su implementación y su evaluación. La estrategia sugirió importantes herramientas, recursos y prácticas para alcanzar este objetivo, y exigió que el monitoreo se hiciera a través de una revisión anual del progreso realizado. La Estrategia de Igualdad de Género del DFIDB dio forma a la CSP y a la vez supuso un buen ejemplo para el DFID en Bangladesh y otros programas que esta institución tiene en otros países.

Para una discusión detallada de la serie de documentos de política y estrategia sobre Bangladesh, ver Macdonald, 2003c.

Las respuestas de DFID y la Comisión Europea a los desafíos del género y desarrollo contienen similitudes y también diferencias. En el caso del DFID, la presencia de documentos de política y procesos de revisión es más fuerte de lo que lo es la mayoría de la práctica; aun así, se dan algunos ejemplos de buena práctica de género. En la cooperación al desarrollo europea, las políticas de género son más bien débiles, y a menudo juzgadas como irrelevantes por, y para, el país en cuestión, pero siempre se pueden encontrar ejemplos de buena práctica que se dan independientemente de las políticas existentes.

<sup>9</sup> Este documento no ha sido, al momento de escribir, publicado todavía; sin embargo, en respuesta a una pregunta parlamentaria el 6 de octubre de 2003, el Ministro de Desarrollo Internacional, Gareth Thomas, afirmó que 'se está apunto de publicar un nuevo Documento de Asistencia de País [para Bangladesh] que ofrece prioridad al adelanto de la posición de la mujer y de las niñas'; ver <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200202/cmhansrd/cm031006/text/31007w08.htm>

### 3.7 Resumen de los puntos más importantes

El análisis que precede de los asuntos de género en las políticas y estrategias de la UE y del Reino Unido señala cierto progreso producido con el tiempo en ambas instituciones. Prueba de este cambio positivo es la frecuente conexión que cada vez más se establece entre pobreza y desigualdad, en particular la desigualdad de género, y en la creciente adopción de enfoques basados en los derechos humanos (aunque los enfoques basados en la búsqueda de la eficiencia todavía ejercen mucho peso entre los responsables de elaborar políticas, especialmente en el campo económico). En gran medida, este progreso se puede atribuir a la incidencia política ejercida desde la base en favor de los derechos de la mujer y la igualdad de género. A nivel internacional, esto se vio reflejado en la movilización sin precedentes de mujeres y organizaciones de mujeres que tuvo lugar en torno a la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995 y su enérgica continuación en 2000. A nivel nacional muchos ejemplos concretos demuestran cómo un fuerte movimiento de mujeres ha influido en las políticas de los gobiernos. Pero esta influencia no siempre se traduce en un compromiso de los donantes. En Sudáfrica por ejemplo el movimiento de la mujer tuvo una fuerte influencia en el gobierno elegido en 1994, pero a pesar de la declaración de compromiso con la igualdad de género por parte de los gobernantes, la cuestión de género se desvaneció del programa del DFID en este país (Derbyshire, 1999).

Nos encontramos, sin embargo, con que una de las claves del desvanecimiento de las políticas de género pudiera ser la falta de coherencia de las políticas mismas. Está claro que ni los CSP de la Comisión Europea ni del DFID muestran en general gran coherencia con sus respectivas políticas de género y desarrollo, aparte de lo que es el reconocimiento de la conexión entre la desigualdad de género y la pobreza. Además, aunque la promoción de la igualdad de género en el contexto de las PRSP es, hablando en términos de táctica, una manera útil de poner la cuestión de género en la lista de asuntos a tratar en el diálogo con los gobiernos, también hay que decir que elude el tema de la igualdad de género como un derecho humano, ya que todas las PRSP hasta la fecha están motivadas por el aspecto económico, y cuando tienen en consideración el género, lo hacen desde el ángulo de la eficiencia.

Este enfoque en la práctica convierte a la misma igualdad de género en un objetivo instrumental, y no en meta de desarrollo – principal o exclusivamente deseable no por sí misma sino porque contribuye a la reducción de la pobreza (ver más adelante para una discusión más extensa sobre conceptos, metas y estrategias).

Los estudios de país ofrecen pruebas de que, mientras las declaraciones expuestas en las políticas de la UE y el Reino Unido han avanzado en su análisis sobre la desigualdad de género y pobreza, la práctica todavía refleja la poca atención que se presta a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Esto se hace más evidente a nivel del trabajo de campo por la falta de capacidad que se da para ejecutar las políticas y estrategias existentes de forma válida, incluso cuando existe la voluntad de hacerlo así.

## 4 Las Políticas en la Práctica



### 4.1 Asistencia del Reino Unido y la CE a Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh

Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh reciben cada uno diferentes niveles de ayuda económica del Reino Unido y la CE, lo que refleja, entre otros factores, las diferencias en la fuerza de sus respectivas relaciones históricas, en los niveles de pobreza existentes y en la importancia otorgada a cada caso por el gobierno del Reino Unido y Europa respectivamente.

Históricamente, el Reino Unido ha invertido considerablemente más en Sudáfrica y Bangladesh que en Nicaragua. En 1998/1999, Bangladesh y Sudáfrica se hallaban entre los diez mayores receptores de ayuda del Reino Unido, con 70 y 34 millones de libras esterlinas (£) de ayuda bilateral respectivamente, mientras que Nicaragua recibió sólo una cantidad por debajo de los 2 millones £. Para el año financiero 2001/2002, el programa total del DFID para Bangladesh ascendió a 62,38 millones £, para Sudáfrica a 25,49 millones £ y para Nicaragua a 613 mil £ (DFID, 2002b: tablas 7.1-7.3).

La cooperación de la CE refleja unas ligeras diferencias de prioridad con respecto al Reino Unido. Bangladesh también recibe la cantidad más grande de asistencia de los tres países (555.77 millones de euros bajo el acuerdo de cooperación de 1999, una cantidad indicativa de 560 millones – para apoyar la estrategia para 2002-2006 adoptada el 25 de marzo de 2002, y una cantidad indicativa de 411,5 millones – destinados al NIP 2003-2005)<sup>10</sup>. Sin embargo, Nicaragua recibe una proporción mayor de asistencia de la CE de la que recibe del DFID: el compromiso total para el período de cinco años establecido en la Estrategia de País 2002-2006 es de 207,4 millones – (CE, 2002: 31). La cooperación de la CE con Sudáfrica en el marco de los Programas Indicativos Multianuales (MIP) asciende a un compromiso anual medio de 125 millones – (MIP 2000-2002)<sup>11</sup>.

El detectar qué proporción de estos presupuestos asistenciales se usa para promover la igualdad de género y proteger los derechos humanos de la mujer es tarea difícil. El DFID, y su predecesor ODA, ha venido usando desde por lo menos principios de los años 90, unos Sistemas Indicadores de Información sobre Políticas (PIMS) para registrar los objetivos de proyecto logrados en función de una serie de criterios que incluyen la eliminación de la discriminación de género (Macdonald, 2003b: apartado 5.1). La información estadística del DFID a disposición del público ofrece los porcentajes de compromisos bilaterales por región usando el indicador PIMS de género como un objetivo principal o importante, pero no los porcentajes por país (ibid. Tabla 2, extraído de DFID, 2002b, tablas 19 y 20.1)<sup>12</sup>.

En el caso de la CE, las asignaciones presupuestarias generalmente no son monitoreadas desde una perspectiva de género, por lo que los datos no están disponibles para permitir una valoración de qué proporción de los recursos de la cooperación al desarrollo de la CE contribuye a la promoción de la igualdad de género. El principal recurso financiero identificable que apoya la estrategia de la transversalización del género es una pequeña línea presupuestaria (B7-6220) que nunca ha excedido de los 5 millones – anuales (ver Braithwaite et al, 2003: 23-5). Las investigadoras de **Cerrando la Brecha** no pudieron cuantificar los recursos económicos destinados a la transversalización del género a nivel de país<sup>13</sup>.

Para más información sobre los programas de cooperación del DFID y la CE en cada uno de los tres países estudiados véanse los informes de país de **Cerrando la Brecha**.

<sup>10</sup> UE-Bangladesh: planes de financiación 2003-2005, IP/03/52, Bruselas, 16 de enero de 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/bangladesh/intro/ip03\\_52.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/bangladesh/intro/ip03_52.htm) (accedido el 20/10/2003); Bangladesh: la Comisión adopta el marco de cooperación (CSP) IP/02/467 – Bruselas 25/03/2002, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/bangladesh/sp/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/bangladesh/sp/index.htm) (accedido el 20/03/2003).

<sup>11</sup> La UE y el gobierno de Sudáfrica firmaron un nuevo MIP que cubriría el período 2003-2006 y que establece los recursos económicos programables indicativos en – 386 millones para 2003-2005.

<sup>12</sup> Una excepción honorable es la contribución del Departamento de Desarrollo Social del DFID al Informe Especial sobre Violencia contra la Mujeres de mayo 2002, el cual detalla los gastos de muchos de los 63 proyectos que el DFID apoya en este campo, incluido el trabajo con hombres en asuntos de masculinidad y violencia en Nicaragua (34.000 libras en dos años desde 2001), fortaleciendo la capacidad de la Red Sudafricana contra la violencia a la mujer (1,9 millones de libras en tres años desde 1999), ofreciendo terapia a las sobrevivientes de la violencia doméstica en Bangladesh (116.000 en 4 años desde 2001) y apoyando la organización Acceso Público a la Justicia, también de Bangladesh (alrededor de un millón de libras planeadas para un período de tres años).

<sup>13</sup> 'La Thematic Evaluacion' (Evaluación temática) de la CE (Braithwaite et al, 2003: 23-4), que está basada en una selección diferente de estudios de país, halló escasas pruebas de una dotación de recursos significativa para las actividades de la transversalización del género, y sólo un ejemplo (p.27) de una aproximación sostenida al fortalecimiento institucional en cuanto a transversalización del género a nivel de país.

## 4.2 Estudios de caso de Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh

Para evaluar hasta qué punto se estaban implementando las políticas de género relevantes, se analizaron dos proyectos o programas en cada país, uno financiado por el DFID y otro por la CE. La selección de los estudios de caso se basó en los siguientes criterios:

- Los proyectos y programas debían reflejar las prioridades del Reino Unido y de la UE (entendiendo por prioridades las actividades a las que el DFID y la CE dedican importantes recursos) con el fin de facilitar el análisis de cómo se transversaliza el género en programas grandes;
- Los proyectos y programas no tenían por qué tener un enfoque específico de desarrollo de género o social.

El propósito del análisis era investigar cómo se implementan en proyectos y programas las políticas de género, usando la revisión de documentos, entrevistas con el personal que los ejecuta y dirige y visitas a los mismos. Los estudios de caso fueron seleccionados en consulta con las investigadoras y el personal del DFID y de la Comisión Europea, y los escogidos reflejan una variedad de sectores, que incluye: privatización de empresas propiedad del estado, empleo, agricultura, salud y vivienda. Los apartados que siguen presentan un breve análisis de cada proyecto.

### 4.2.1 Sudáfrica

#### *CE: Proyecto 'Reconocimiento del aprendizaje previo'*

El Proyecto de Reconocimiento del Aprendizaje Previo trata el problema de la denegación de capacitación formal en el sector de la construcción para los africanos bajo el régimen del apartheid. Para corregir esta situación el gobierno ha establecido la Autoridad de Calificaciones de Sudáfrica (SAQA), un cuerpo que regula la evaluación de conocimientos (no formales) adquiridos en el pasado y emite certificados de calificación en una variedad de habilidades a aquellos que poseen la competencia pertinente.

El objetivo general de este proyecto es incrementar las oportunidades de empleo y producción en las industrias del sector de la construcción. El proyecto implicaba la financiación de la Junta de Capacitación de las Industrias de la Construcción (BITB) para establecer centros donde evaluar las habilidades en albañilería y carpintería. La dirección general del proyecto queda en manos del comité de dirección de proyecto, compuesto de representantes de la BITB, Ministerios de Trabajo y Obras Públicas, sindicatos y organismos empresariales.

Al momento de cerrar las entrevistas para este informe, se habían otorgado veintiséis contratos para la creación de otros tantos centros de evaluación. Muchos de ellos se hallaban en áreas remotas del país e iban dirigidos al sector informal. Se instalaron centros de evaluación con cuatro empleados cada uno en lugares cercanos a las comunidades objetivo. La evaluación dura entre cinco y siete días y los participantes que superan las pruebas reciben los certificados del Marco Nacional de Calificaciones (NQF). Si no las pasan se les remite a otra capacitación.

Inicialmente no se tomó en cuenta la participación de las mujeres en el proyecto. En la fase de su diseño, la Oficial del Proyecto expresó la inquietud de que las mujeres no estuvieran incluidas en el mismo. El grupo directivo, compuesto sólo por hombres, respondió que no había mujeres que trabajaran en el sector de la construcción. A través de un proceso de diálogo, la Oficial del Proyecto persuadió al comité directivo de acordar una cuota de mujeres. En otra fase del debate se identificó el cuidado de los hijos como un obstáculo a la participación de las mismas. Así pues, como resultado de la intervención de esta persona en la fase de diseño, a cada centro se le requiere no sólo cumplir con una cuota específica de mujeres sino también con la provisión de servicio de guardería infantil. El plan de trabajo provisional asegura la participación de las mujeres a través de:

- campañas de contratación dirigidas a mujeres;
- un apoyo a la infraestructura y a la capacitación suplementaria para aumentar las oportunidades de empleo;
- vínculos entre empresarios y proyectos de creación de empleo para mujeres;
- esfuerzos para facilitar la capacitación de mujeres empresarias como contratistas;
- capacitación técnica para mujeres.

Esta experiencia muestra que un proyecto que inicialmente carecía de una perspectiva de género puede, a través del diálogo y del incremento de la representación de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones, asumir la presencia de los asuntos de género o incluso convertirse en un proyecto igualitario en términos de género. El establecimiento de lazos con los empresarios también fue importante para asegurar que las mujeres que aprenden una profesión tradicionalmente masculina sufrieran menos riesgo de discriminación en el puesto de trabajo una vez finalizada la capacitación. Finalmente, la manera en la que se desarrolló el proyecto muestra lo valioso de tener una oficial de proyecto consciente del tema de género.

## *DFID: Reestructuración de empresas propiedad del estado (SOE)*

La meta de este proyecto es apoyar al gobierno de Sudáfrica en la reestructuración de empresas estatales mediante la puesta a disposición de los actores sociales implicados en esa reestructuración de los conocimientos e información sobre las mejores prácticas a nivel internacional. Los tres sectores participantes son el eléctrico, las telecomunicaciones y el transporte. El propósito que ha declarado el DFID es el de avanzar en la reestructuración en una manera que beneficie a las capas pobres de la población a través del fortalecimiento institucional de los ministerios del Gobierno sudafricano, los organismos que regulan la actividad industrial y comercial, las municipalidades y los grupos cívicos.

El proyecto no estaba diseñado desde una perspectiva de género. Al consultor contratado para diseñarlo no se le requirieron (y no poseía) conocimientos especializados en género o asuntos sociales. A cambio se contrató un consultor en desarrollo social para trabajar con el anterior y abordar los asuntos de género, pero el DFID no dio directrices claras a ninguno de los consultores sobre cómo abordar esos asuntos y otros enfocados al favorecimiento de las capas pobres de la población.

Un análisis de la fase de diseño del proyecto destacó las dificultades encontradas dentro de este tipo de proceso de reestructuración para cumplir los objetivos que favorecen a las capas pobres. En discusiones internas del DFID, se planteó la falta de una perspectiva de género en el análisis, así como el hecho de que las políticas de privatización tienen una historia de afectar de manera adversa a los sectores pobres de la sociedad. La privatización de los tres sectores propuestos para la reestructuración, tiene en especial un impacto negativo sobre la mujer pobre, como trabajadora y como consumidora de servicios. El incremento de los precios debido a la privatización ha colocado el acceso a los servicios privatizados más allá del alcance de muchas familias pobres.

A pesar de estos argumentos, la opinión que prevaleció en la discusión de este proyecto fue que la reestructuración era necesaria para ganar la confianza del sector negocios e inversor; también se alegó que el sector privado era más eficiente en el manejo de empresas. Ante la circunstancia de que el gobierno de Sudáfrica estaba ya metido en este proceso de reestructuración, el DFID decidió dar apoyo al mismo. Sin embargo, el gobierno está adoptando una aproximación cauta a la privatización de los tres sectores en cuestión debido a la presión ejercida por sindicatos y por el Foro Antiprivatización de Sudáfrica (APF). Además de esta presión, ha habido comunidades locales que han llevado al gobierno a juicio por cortes en agua y electricidad. El gobierno es consciente de la competencia existente entre los objetivos de la privatización y la provisión de servicios a los pobres. En algunos casos, las diferencias entre los ministros y su personal son evidentes. Los oficiales del gobierno suelen ser más entusiastas de la política de reestructuración mientras que los ministros son más cautos en cuanto al efecto que estos planes tienen en los sectores pobres de la población (Meer, 2003).

Este caso revela claramente los dilemas de coherencia política de la liberalización del mercado frente a las metas de igualdad de género y reducción de la pobreza. Aunque en las discusiones se realizó un análisis de los límites para el favorecimiento de las capas pobres que conlleva el modelo basado en el crecimiento económico, la decisión final en cuanto a la dirección que el proyecto iba a tomar no confirma la opinión del DFID de que los procesos que implican un diálogo de alto nivel, como es el caso del diálogo con los gobiernos, ofrecen una ventana para plantear el tema de la igualdad de género.

En el momento actual parece que los asuntos sociales y de género han sido sacrificados a las consideraciones económicas; sin embargo, la cautela del gobierno y la posibilidad de aprovechar las diferencias de enfoque entre los diferentes responsables del gobierno podrían ofrecer un punto de entrada para la introducción de los asuntos sociales y de género en un futuro diálogo.



### *CE: Programa de Comercialización de la Agricultura*

El Programa de Comercialización de la Agricultura se inició en 1997. La meta del programa es la integración de pequeños y medianos agricultores organizados en asociaciones y cooperativas a los mecanismos del mercado con el fin de obtener mejores precios por sus productos. El programa provee a las organizaciones participantes con maquinaria, equipo, infraestructura física y herramientas para, una vez cosechados los productos, poder almacenarlos y procesarlos y así aumentar su valor. Puesto que los precios son bajos durante la temporada de cosecha, el programa permite a los agricultores vender sus productos cuando el mercado les es más favorable. El programa ofrece también capacitación empresarial para mejorar los conocimientos de dirección y administración y la capacidad de los agricultores para influir en los mercados, negociar precios, y situar sus productos en el mercado de la manera más apropiada.

La Asociación de Productores de Santa Lucía (ASOPROL) es un proyecto financiado por la CE que forma parte del Programa de Comercialización de la Agricultura. Con sede en Boaco, ASOPROL se fundó en el año 1994 y se dedica a la canalización de créditos, de la asistencia técnica y de la ayuda internacional a sus miembros. La asociación cuenta actualmente con 573 miembros, la mayoría de los cuales son productores de grano básico de Santa Lucía, y es dirigida por un comité de directores y un secretariado. La Asociación posee una planta de procesamiento del café. La CE apoyó su construcción y ahora financia el procesamiento del café y del grano y provee asistencia crediticia.

El programa no posee ningún objetivo explícito sobre igualdad de género. Su propósito es el sacar beneficios y no hace promoción de derechos o de la participación a ningún nivel. Sin embargo, se han producido ciertas mejoras inesperadas en la medida en que el crecimiento y la expansión de ASOPROL han generado una escena de participación de las mujeres. De los siete miembros del comité tres son mujeres, con carácter electo, y tienen los cargos de vicepresidenta, tesorera y miembro del comité respectivamente.

Aunque este programa carece de un enfoque articulado de género, ha supuesto por otra parte algunos beneficios indirectos para las mujeres en lo que se refiere al poder de la toma de decisiones. Sin embargo, ante las ausencias de un enfoque explícito de género en el programa, de una política de género en ASOPROL y de objetivos e indicadores para realizar una evaluación de género, esta circunstancia va a quedarse en sólo coincidencia y no va a pasar a ser parte integral del programa.

### *DFID: Programa de Control de Enfermedades Transmisibles*

El Programa de Control de Enfermedades Transmisibles de Centroamérica está siendo implementado en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Es parte de una iniciativa conjunta del DFID con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el período 2000-2003. Los socios oficiales del programa son los ministerios de salud de los países participantes; la colaboración del DFID ha consistido principalmente en la compra de materiales. Las principales áreas de intervención son VIH/SIDA, tuberculosis, paludismo, dengue y cólera. En los niveles conceptual y de implementación, el programa no incluye la participación de la comunidad en la prevención de las enfermedades sino que se centra más en el rol de las instituciones sanitarias. El programa tiene un enfoque institucional que es respaldado por los ministerios de salud, y no reconoce los aspectos sociales de los problemas de salud. El DFID está proveyendo apoyo para la revisión de los planes municipales además de aportes técnicos.

Sin embargo, este proyecto, a diferencia de los otros países, cuenta en Nicaragua con un nivel muy alto de participación comunitaria. El proyecto se está llevando a cabo en el barrio San Judas de Managua y se centra en la prevención y reducción de la fiebre del dengue. Las cuestiones medioambientales juegan un papel importante en el control de la misma, y tanto la OPS como el DFID están enfatizando la participación comunitaria para la preservación de la salud del medio ambiente. El proyecto tiene un enfoque multisectorial al trabajar con el Ministerio de educación, la oficina del alcalde, las iglesias de la localidad, la policía, el sector privado y organizaciones con base en la comunidad. El centro de salud de San Judas es responsable del diseño y monitoreo de actividades.

A pesar de ciertos cambios operados en la última fase del programa, basados en la estrategia de la OPS de promover la participación comunitaria en todas las intervenciones en el campo de la salud, el proyecto nunca ha adoptado un enfoque de género y no tiene objetivos específicos de género. El coordinador del proyecto reconoció que no existen instrumentos o metodología que asegure la participación de las mujeres al igual que la de los hombres en cada fase de la vida del proyecto ni en el marco lógico (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 41-2).

El enfoque 'médico-biológico' de este programa dificulta la introducción de la perspectiva de género. Este enfoque no favorece una noción más integral del saneamiento medioambiental, que implicaría a los participantes no sólo como ejecutores del proyecto sino también como los sujetos principales en procesos relacionados con la calidad de sus vidas. Se debería fortalecer la participación de las comunidades locales y en particular de los grupos de mujeres y establecer, junto a los aportes técnicos, un diálogo social.

#### 4.2.3 Bangladesh

### *CE: Adarsha Gram*

El proyecto de Adarsha Gram es un programa de paliación de la pobreza en el ámbito rural inicialmente establecido y financiado por el Gobierno de Bangladesh en 1988 y cofinanciado por la Unión Europea desde 1991. Su propósito es el de abordar las necesidades de las personas en extrema pobreza, y sus actividades incluyen la distribución de tierras de propiedad estatal a familias campesinas y la provisión de infraestructura física (vivienda, letrinas, estanques para crianza de patos o para piscifactorías). En cuanto al reparto de la tierra el gobierno de Bangladesh ha emitido una directiva para que en las escrituras conste la copropiedad de los esposos. Las escrituras de propiedad de viviendas construidas bajo este programa se preparan a nombre de marido y mujer en igualdad de condiciones. Las mujeres viudas y otras en situaciones de vulnerabilidad reciben prioridad en la selección de quiénes van a habitar las nuevas viviendas. Esta medida extiende la igualdad de los derechos de propiedad a mujeres que de otra manera no hubieran tenido esperanza de ser propietarias y por lo tanto les proporciona una mayor seguridad. El proyecto se encuentra actualmente en su segunda fase de planificación.

Aunque el proyecto no se propone de manera específica la reducción de la desigualdad de género, nos encontramos con que su promoción de la igualdad de derechos de propiedad es un elemento clave en relación a la cuestión de género. Las mujeres ocupan un lugar destacado en el grupo objetivo del proyecto, el cual prioriza a viudas, familias monoparentales, hogares encabezados por mujeres y mujeres indigentes. Los casos de los que se tiene conocimiento parecen indicar que esta nueva situación ha supuesto un incremento del poder de decisión de las mujeres en el hogar; una entrevistada dijo que desde que habían obtenido la casa, su marido le pedía permiso 'incluso para fumar'. Esto ilustra el cambio en las relaciones de género en ese hogar en particular. Un segundo aspecto del proyecto, es la promoción de actividades generadores de ingresos fuera del hogar (cría de aves de corral, albañilería) en que la mujer tenga la oportunidad de participar.

Mientras que la ampliación de la igualdad de derechos de propiedad entre mujeres y hombres constituye un gran éxito del programa, se hace necesario un enfoque estratégico basado en un análisis detallado de las relaciones de género en la comunidad. Por ejemplo, otra entrevistada dijo que tenía la intención de dar en herencia la propiedad que compartía con su marido a su hijo, no a su hija, porque 'son los hombres quienes deben heredar la propiedad', incluso siendo el caso que ella vive en una propiedad compartida y disfruta de los beneficios de la igualdad de género. Un gran reto que se presenta es que los derechos de propiedad constituyen una de las reservas que el gobierno de Bangladesh mantiene para la ratificación de la CEDAW. Mientras que este proyecto goza de buenas intenciones y parece estar cambiando actitudes en ciertos hogares, sus éxitos corren el riesgo de verse socavados por fuertes influencias religiosas y culturales. Ambas van a tener que ser abordadas con firmeza y sensibilidad si se quiere conseguir el empoderamiento de las mujeres; así mismo, también debe someterse a diálogo la falta de coherencia que muestra el gobierno de Bangladesh entre sus políticas.

## *DFID: SHAPLA*<sup>14</sup>

El SHAPLA (Fortalecimiento de la Salud y de la Población para los Más Desfavorecidos) se encaja en el Programa de los sectores de Salud y Población (HPSP) del gobierno de Bangladesh, de cinco años de duración. Este programa representa el apoyo que el DFID ofrece al HPSP. Tanto el SHAPLA como el HPSP enfatizan las necesidades del cuidado de la salud y reproducción entre las mujeres pobres.

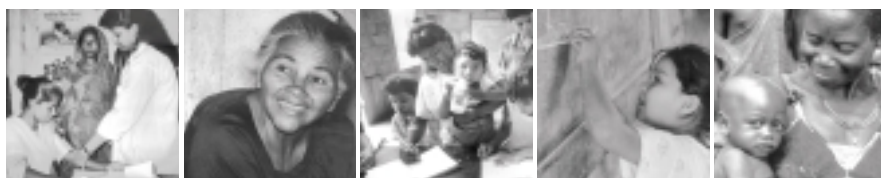
El HPSP está financiado por un consorcio de donantes liderado por el Banco Mundial. Su meta es contribuir a las necesidades en el área de salud y reproductiva y al bienestar familiar de las mujeres más vulnerables, niños y población pobre en general. El DFID ha trabajado para dar más relieve a las cuestiones de género y apoyar iniciativas para una participación más efectiva de las mujeres en el desarrollo y la provisión de los servicios de salud. El DFID es considerado como una agencia con un papel principal en cuanto a igualdad y a derechos en el consorcio de socios para el desarrollo del HPSP.

El SHAPLA consiste de ocho componentes diseñados para apoyar la provisión de un paquete de servicios esenciales. El Ministerio de Bangladesh para la Salud y el Bienestar Familiar dirige los proyectos con el apoyo de un número de organizaciones británicas. Su atención está centralizada en la educación y capacitación médica, el fortalecimiento del rol de la enfermera, y una colaboración entre los sectores público y privado para la provisión de paquetes de servicios esenciales.

Se están dedicando importantes recursos para los aspectos del desarrollo social en los proyectos SHAPLA, pero las revisiones del programa realizadas por el propio DFID han identificado la necesidad de fortalecer estos aspectos en una diversidad de maneras. SHAPLA es el programa con más apoyo del DFID en Bangladesh, y como tal tiene importante relieve. El hecho de que su centro de atención sea la mujer pobre ha contribuido al proceso de estrategia de género en el HPSP. Este programa goza de potencial para proveer un ejemplo de buena práctica de lo que es tomar el género como núcleo de un programa en un Enfoque Amplio de Sectores (SWAp) sobre salud pública.

<sup>14</sup> La información de este proyecto está enteramente basada en documentos sobre el mismo.

## 5 Comparación Entre Política y Práctica Conclusiones Principales



Los tres países estudiados señalaron ejemplos de buenas, y a veces innovadoras, prácticas de género (ver p.ej. Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 32; Macdonald, 2003: 23), pero también frecuentes casos de desvanecimiento de las políticas, desvanecimiento que se observa al contrastar las declaraciones expresadas en las políticas que se elaboran con la implementación de programas y proyectos.

Tal como señaló el estudio de Sudáfrica

La claridad con que la igualdad de género es articulada en ciertas políticas de género se diluye cuando los proyectos son implementados. En las políticas tanto de la UE como del Reino Unido la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son claramente destacados como asuntos a incorporar en todos los niveles de actividad. Sin embargo, esta claridad disminuye, o se pierde del todo, en medio del conjunto de prioridades que compiten entre sí en el momento de la implementación (Meer, 2003: 4).

Esto puede ocurrir incluso cuando las consideraciones de género están bien insertadas en el proceso de planificación. En la cooperación al desarrollo de la CE en general, el género es un elemento de requisito en el marco lógico de cada proyecto y en teoría se garantiza un análisis básico de género a base de adjuntar a cada propuesta de financiación de proyecto un formulario estándar donde valorar el impacto que el proyecto puede tener en el tema género (aunque en los últimos años este formulario ha caído en gran desuso). En el DFID, los asuntos de género deben ser abordados en la evaluación social que forma parte de cada memorándum de proyecto. En la práctica, sin embargo, estos mecanismos no siempre aseguran que la igualdad de género es transversalizada en la ejecución de los proyectos. En Bangladesh, por ejemplo, se observó que a menudo no se había incluido la realización de un análisis de género en los términos de referencia para la revisión de proyectos o procesos de estrategia.

**Cerrando la Brecha** ha concluido que la implementación exitosa de las actividades diseñadas para transversalizar la igualdad de género depende en gran medida de los mecanismos institucionales existentes para su promoción y de las personas implicadas a todos los niveles. Todos los elementos mencionados a continuación son necesarios para el éxito de dichas actividades: el compromiso de los actores implicados, el nivel de conocimientos de género que éstos posean, su nivel de competencia, las herramientas y recursos a su disposición y el apoyo disponible que les ha de posibilitar la puesta en práctica de los imperativos de la transversalización de las políticas de manera significativa.

Este capítulo reúne las conclusiones de los estudios de los tres países y resalta los asuntos planteados por los informes de cada uno. Las citas incorporadas son de esos informes a menos que se indique lo contrario.

## Barreras institucionales a la transversalización de género

En el DFID, el principal reto para la implementación de la igualdad de género parece ser la falta de sistemas y estructuras que aseguren que la transversalización y el empoderamiento de las mujeres reciben la atención adecuada. En teoría, el personal es responsable de la implementación de las políticas de género, pero en la práctica la transversalización es considerada terreno exclusivo de ciertos individuos con un compromiso personal o con conocimientos especializados y no como algo que viene garantizado en las estructuras y procedimientos. La responsabilidad de género se incorpora en el DFID mediante unidades de trabajo a través de una red de Asesores de Desarrollo Social (SDA)<sup>15</sup>. Aunque muchos SDA se hallan comprometidos con la cuestión de género, se enfrentan a una falta de tiempo y de capacidad para ocuparse de todos los proyectos y programas. El estudio de Sudáfrica destacó este problema práctico de restricciones de tiempo y excesiva carga de trabajo:

Según la actual práctica de trabajo, se remiten notas de concepto<sup>16</sup> y memorándums de los proyectos a todos los asesores del DFID, con lo que a menudo éstos reciben unos '75 correos electrónicos' diarios. Como resultado de ello, no todos los asesores de temas transversales tienen posibilidad de ofrecer retroalimentación. Ésta tiene lugar de manera arbitraria y a menudo depende de las dinámicas personales entre asesores.

En la Comisión Europea, la investigación identificó las siguientes limitaciones:

baja asignación de recursos (especialmente de personal); tendencia a dejar el trabajo de género en manos de ciertos individuos comprometidos a título personal; insuficiencia de conocimientos de género; no utilización de las herramientas y material orientador producidos; fuerte dependencia en consultores de género externos. Todo esto incide negativamente en las posibilidades de la transversalización del género. También se identificó como un obstáculo la brecha existente entre Bruselas y las delegaciones. Hasta la reciente reestructuración que tuvo lugar en la Comisión Europea, las direcciones generales para las Relaciones Exteriores y de Desarrollo contaban, cada una de ellas, con una pequeña oficina de género. La reestructuración y la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid resultó en una agrupación más extensa de mecanismos institucionales que parecen ofrecer buenas oportunidades para asegurar la transversalización de género, y que incluyen una dirección específica para temas de incidencia horizontal, como el género, y un servicio de apoyo que ofrece asistencia técnica en temas de género. Las nuevas estructuras han clarificado las responsabilidades de las especialistas de género en la dirección general de Desarrollo y en EuropeAid, pero no han abordado la cuestión más general, común a todos los donantes, de los roles y responsabilidades que deben asumir el conjunto del personal que trabaja en instituciones dedicadas a las relaciones exteriores en la transversalización de género. La línea presupuestaria especial para la integración de los asuntos de género en la cooperación al desarrollo todavía existe pero no ha crecido de manera significativa.

Otras barreras institucionales incluyen la falta, por parte de las especialistas de género, de recursos y de autoridad para tomar decisiones que puedan incidir en las prácticas de la organización. El estudio de Nicaragua concluyó que "las responsables de género han carecido de recursos y poder para incidir en las políticas de la organización". También se observa una falta de voluntad política cuando los directivos de alto rango consideran 'los asuntos de género como de importancia marginal'. La consulta de Bangladesh concluyó que la transversalización de género requiere de un compromiso organizacional serio de los directivos a la vez que del compromiso individual de los miembros del personal, especialmente de los hombres. Algunos de los problemas identificados por los empleados de la delegación de la UE en las consultas fueron que:

- No se alienta al personal a considerar los asuntos de género de manera sistemática o a que les dediquen tiempo;
- Los empleados experimentan una falta de apoyo de los altos cargos en el trabajo de género;
- El personal siente que no está realizando mucho trabajo de género (aunque en el contexto de Bangladesh se está haciendo mucho más por abordar las cuestiones de género a nivel de proyecto de lo que a ellos les parece);
- El género es considerado como la responsabilidad o bien del personal femenino que trabaja en este tema, o bien de otros individuos comprometidos con el mismo.

<sup>15</sup> La reciente reestructuración del DFID (completada en 2003) resultó en una reorganización en torno a equipos multidisciplinarios agrupados en función de temas; la mayoría de ellos reciben contribuciones de los SDA. Hay que resaltar la importancia que para el género tiene el nuevo puesto creado de asesora especializada en género y derechos.

<sup>16</sup> Notas de concepto (Concept Notes) son trazados del programa y proyecto sometidos al donante; en base a estos se decide si el programa o proyecto se pasa a la próxima etapa, en la cual se somete una propuesta completa.

La transversalización de género requiere de personal designado específicamente para ello y que posea los apropiados conocimientos y experiencia. Al mismo tiempo es crucial el apoyo de los altos cargos dada la tendencia existente a considerar a los responsables de género como "irritantes" o como "amenazas", tal como señaló una persona entrevistada en Sudáfrica: 'si el personal responsable de los asuntos de género es demasiado estridente lo que consiguen es dañar su propia causa'. Sin el apoyo de los altos cargos, los asuntos de género acaban fácilmente siendo apartados a un lado.

### **Priorización de la igualdad de género en las delegaciones y las oficinas en los países objeto de estudio**

Aunque la situación no es la misma en cada delegación de la UE y oficinas del DFID en los países objeto de estudio, no se encontró ningún caso en el que se llevara a cabo de manera completa el objetivo político expresado en sus políticas para transversalizar el género, y que consiste en tomar en consideración la igualdad de género en todas y cada una de las acciones a desarrollar y por parte de todos y cada uno de los actores en juego. Ya no existe el prejuicio contra la idea de la igualdad de género, pero hay que decir que fue difícil encontrar un compromiso institucional proactivo respaldado por una práctica informada y efectiva.

En Sudáfrica hay miembros específicos del personal, tanto en DFID SA (DFID de Sudáfrica) como en la delegación de la UE, dedicados a asegurar que se implementan las políticas de género. Sin embargo, esto lleva a otros miembros a sentir que no es necesario que ellos mismos tomen ninguna iniciativa en asuntos de género, y también a que aquellos a quienes el género les parece un asunto de mucha importancia tiendan a ser marginados (Meer, 2003: 4). En la delegación de la UE de Nicaragua no hay ningún individuo responsable de monitorear la incorporación de un enfoque de género a los proyectos, y en la ausencia de una capacitación en la que se sustente una implementación sensible al género, el resultado es que no se han monitoreado los procesos de género a nivel de proyectos y no se han diseñado o utilizado indicadores de género (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 43). La oficina del DFID en Managua sólo tiene cuatro empleados claramente conscientes de los asuntos de género (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 39), y la oficina está buscando maneras de asegurar que se aborda el tema en su trabajo, tales como empezar a asistir a las reuniones de un grupo de agencias de género en el que los donantes se coordinan para diseñar estrategias relacionadas con el tema. La delegación de la UE no participa en este grupo.

En el caso de Bangladesh, en la delegación de la UE en Dhaka predominan los hombres y la mayoría de su personal no le da prioridad al género. En contraste, el personal que actualmente trabaja en la oficina del DFID en Dhaka contiene una buena proporción de personas conscientes del tema género, en parte debido a cambios organizativos iniciados por una 'defensora de los asuntos de género' y a una decisión de contratar a más empleados con conciencia de género.

Incluso con tales esfuerzos, a menudo queda poco claro en quién recae la responsabilidad de género: todo el mundo se supone que debe tomar responsabilidad por la transversalización de este asunto pero en la práctica se deja enteramente en manos de los SDA. El análisis de género depende en gran medida de aquellos que en la organización lo defienden y no se puede decir que haya echado raíces en los procesos de gestión de los proyectos. Aquellos que trabajan en secciones o sectores que no sean el desarrollo social tienden a ser menos sensibles a las exigencias de las cuestiones y las políticas de género. Con ello se han perdido oportunidades de promover el análisis de género en el diseño de programas. No existe verdadera gratificación o incentivo para aquellos que trabajan seriamente sobre cuestiones de género, por lo que cuando el tiempo es escaso y la presión elevada se tiende a ignorarlas. Debe haber una mayor implicación del personal de los diversos países en el trabajo de género (Macdonald, 2003: Resumen Ejecutivo).

## La brecha entre las oficinas centrales y las de país

Algunos de los problemas relativos a conocimientos y comunicación se podrían atribuir a la descentralización de la cooperación. En Bangladesh, por ejemplo, las entrevistas y consultas revelaron que el personal de la delegación de la UE se siente distante de las políticas producidas a nivel central. A diferencia del DFIDB, el programa de la CE en Bangladesh no posee una estrategia de género elaborada a nivel de delegación, y su personal dice sentirse de alguna manera alienado de la política originada en Bruselas, citando como ejemplo la llegada de directivas políticas sin aviso ni previa consulta. El personal de la delegación de la UE en Nicaragua también declaró que no tenían vínculos con la oficina de género de Bruselas, y que ni sabían de su existencia (Pasos Marciacq y D' Angelo, 2003: 32). Los materiales elaborados en las oficinas centrales, tales como directrices y manuales de género parecen llegar tarde a las delegaciones, o ni siquiera llegar.

## Diálogo sobre género con los gobiernos

La mayor parte de la cooperación del DFID y la CE con los tres países estudiados se da de gobierno a gobierno, y los programas más grandes tienen como contrapartes a los ministerios.<sup>17</sup> Las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques amplios de sectores están dando forma a los marcos de cooperación del Reino Unido y la UE. Esta relación directa con los gobiernos debería ofrecer buenas oportunidades para que los donantes plantearan las cuestiones de la promoción de la igualdad de género a los gobiernos socios, pero los estudios de **Cerrando la Brecha** indicaron que era más probable que esto tuviera lugar en proyectos o programas individuales que en un diálogo político de alto nivel (ver p.ej. Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 31). En conversaciones entre el personal del DFID de Nicaragua y el gobierno del país sobre muchos temas relacionados con la estrategia para la reducción de la pobreza, se informó que el género figuraba invariablemente al final de la lista y que tampoco era un asunto de interés para el segundo. De manera similar, una revisión de género que se realizó en Bangladesh en 2001 concluyó que el DFIDB también debía volverse más proactivo en la detección y confrontación de resistencias gubernamentales a la promoción de la igualdad de género y de asentimientos verbales a los que no les acompaña ningún compromiso expresados con el objetivo de mantener a los donantes contentos.

La situación en Sudáfrica es ligeramente diferente. El gobierno sudafricano no está muy influido por las prioridades de los donantes – el programa de cooperación técnica del DFID del año 2000 en apoyo a Sudáfrica estaba dotado con menos del 0,1% del presupuesto gubernamental. Esto resulta en una reducción de la influencia directa de los donantes (Meer, 2003: 11).

Los informes de Nicaragua y Bangladesh señalan que el trabajo de género más efectivo actualmente es realizado a través de ONG internacionales, algunas de las cuales (pero no todas) están apoyadas por la CE y el DFID. Las delegaciones de la UE en especial tienden a dejar las relaciones con ONG nacionales en manos de los donantes bilaterales o de las ONG internacionales. En Bangladesh, por ejemplo, la Revisión de la Estrategia de País de 2002 reconoció que el trabajo específico sobre la mejora de la posición de la mujer había sido casi por completo no gubernamental y enfatizó la necesidad de que en el próximo período de cooperación el DFIDB se implicara en un diálogo político – que debiera incluir el debate sobre la igualdad de género – a los más altos niveles de gobierno, p. ej. de la nueva PRSP y de los SWAp (Macdonald, 2003: 19).

Finalmente, el concepto de género como tema transversal no carece en sí mismo de problemas. El estudio de Sudáfrica concluyó que:

En la práctica de la cooperación al desarrollo tanto del DFID como de la CE, la necesidad de abordar hasta un total de cinco temas transversales es considerada por quienes ejecutan los proyectos como una complejidad excesiva en la planificación de los mismos. Además, no queda claro cómo se debería abordar la igualdad de género dentro de otros temas transversales del desarrollo social tales como el medio ambiente y el VIH/SIDA.

Dentro del DFID esto se complica más ya que la igualdad de género no es en sí misma un tema transversal, sino un componente del tema desarrollo social, el cual sí lo es. Mientras que el DFID requiere que todos los proyectos tomen en cuenta los temas transversales, no existe un procedimiento efectivo en los proyectos para abordarlos (Meer, 2003: 16)

<sup>17</sup> La oficina del DFID en Nicaragua, sin embargo, provee una financiación modesta a algunas ONG tales como Puntos de Encuentro, la cual tiene un enfoque de género claramente desarrollado, y ha proporcionado especialistas de género para apoyar a la Coordinadora Civil para Reconstrucción y Emergencia (CCRE).

Allá donde hay una serie de temas transversales a tomar en consideración (como se da, de manera creciente, en el caso de la cooperación del DFID y de la CE), el compromiso con la igualdad de género a menudo tiende a quedar diluido, y a ser relegado como parte de un compromiso más general con la igualdad y la reducción de la pobreza. En el peor de los casos, la transversalización a nivel de políticas puede usarse para restar presión de los donantes en cuanto a la atención que éstos prestan a los proyectos destinados específicamente a mujeres y en cuanto a la dirección de los recursos que estos proveen para programas que se proponen cambiar las relaciones de género. Se da a menudo la suposición de que la transversalización es sólo un estado mental y de que por tanto no supone ningún coste. Por otro lado, cuando se asume que la responsabilidad de género recae en todo el mundo, nadie la toma como propia – y mientras tanto, se minimiza la importancia de los proyectos destinados a mujeres porque la transversalización es vista como el camino adelante. El estudio de Nicaragua identificó un declive en el apoyo a las organizaciones de mujeres junto a un creciente énfasis en la transversalización, y concluyó que esta última ha venido a reemplazar al apoyo a las organizaciones de mujeres, el cual no es percibido como un apoyo a los proyectos de género (Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 33). En Sudáfrica, algunos asesores responsables de los temas transversales han encontrado más fácil establecer programas especiales para abordar un tema en particular que esforzarse por asegurar que todos los programas tienen en cuenta ese tema (Meer, 2003: 16). Esta táctica confirma el valor práctico del enfoque de doble vía, en el cual la transversalización y las acciones específicas de género se refuerzan una a la otra.

### **Conocimientos de género y capacidad institucional para su puesta en práctica**

Un factor clave para estrechar la brecha existente entre política y práctica es el asegurar un nivel adecuado de conocimientos de género y de la capacidad institucional para llevarlos a la práctica. De hecho, el desvanecimiento de las políticas de género a menudo se debe a una pobre comprensión de los asuntos de género, que queda encubierta por la repetición de 'mantras de la transversalización'.

Una conclusión preocupante constatada comúnmente en los estudios de los tres países es que el personal que trabaja para el DFID y la Comisión Europea en esos países no estaban normalmente familiarizados del todo con las políticas de transversalización de género de sus propias organizaciones. En Sudáfrica y Nicaragua, algunos de los, en aquel momento, miembros de la delegación de la UE desconocían que la Comisión Europea contase con una política de género (Meer, 2003: 4, 17; Pasos Marciacq y D'Angelo, 2003: 43).

En el momento de la investigación, algunos miembros del personal de la delegación de la UE en Sudáfrica no habían recibido capacitación alguna sobre transversalización de género en la oficina de Pretoria, y la existencia de tal capacitación constaba sólo como una más entre una gama de ellas que competían en prioridad. En Nicaragua, la capacitación de género se había realizado en la oficina del DFID pero no entre ejecutores del programa. En Bangladesh, el personal entrevistado de la Comisión Europea informó que aunque la Comisión ofrece capacitación de género, el personal de la delegación tenía menos probabilidades de optar a él que el personal en Bruselas debido a limitaciones de tiempo. El flujo de información hacia las delegaciones fue identificado como problema especial: incluso el propio manual de la Comisión Europea sobre la integración del análisis de género a lo largo de la vida del proyecto había sido pobremente distribuido y mucho del personal ignoraba su existencia.

Las personas entrevistadas también reconocieron una falta de comprensión elemental de las políticas de género y de conceptos de género fundamentales. Los asesores del DFID y oficiales de proyectos de la delegación europea no estaban del todo familiarizados con las políticas de género, y dos oficiales de la delegación europea desconocían que la UE tuviera una política de género. Hace falta un espacio de discusión sobre enfoques innovadores para la incorporación de la igualdad de género como meta de los proyectos. La capacitación sobre la gestión de la vida de los proyectos no cuenta con un enfoque de género. No hay análisis de las respectivas situaciones de mujeres y hombres ni de las maneras en las que las actividades, rendimientos y resultados de proyectos y programas pueden promover la igualdad de género. El personal habló sobre la falta de herramientas y mecanismos para la transversalización de género que les ayudaran a garantizar que se emplea tal enfoque.



El proyecto financiado por la CE en Sudáfrica ilustra el papel significativo que puede jugar una oficial de proyecto conocedor de las políticas de igualdad de género y comprometido con la meta de la igualdad de género. Esta intervención también resalta la importancia del diálogo en el ámbito del proyecto y en la fase de diseño, así como la importancia de identificar obstáculos a la participación y medidas que se encarguen de superarlos:

La oficial del proyecto pudo insistir en sus argumentos por la imposición de una cuota de mujeres en parte debido a la política de género que tiene la UE. La política de la UE le otorgó la legitimidad a su postura y le sirvió de 'munición'. Tal como ella observa: 'pude agregar esa cuota dado que el género es un tema transversal para la UE'.

Una capacitación de género con carácter de continuidad es clave para la implementación de las políticas de género. Sin embargo, la capacitación de género debe ir más allá del simple trabajo de sensibilización y debería habilitar al personal para la aplicación de un análisis de género a su campo de trabajo y de técnicas de transversalización de género a la vida del proyecto. Los programas de capacitación deben explorar herramientas de género, recursos y materiales que sean relevantes y efectivos. Aunque hay abundancia tanto de herramientas como de recursos y materiales para la transversalización de género, existe poca evidencia de que éstas se apliquen en la implementación de programas e intervenciones. Los estudios de los tres países mostraron que a pesar de la proliferación de los recursos para la transversalización de género, las delegaciones carecían del tiempo, los conocimientos especializados y el compromiso para usarlos de manera efectiva.

En Sudáfrica una persona entrevistada señaló:

Sabemos que el género es importante. Sin embargo no tenemos claro lo que significa. No sabemos qué herramientas funcionan ni como monitorear, así que vamos a decantarnos por un enfoque de género basado en datos de análisis cuantitativo. Necesitamos capacitación sobre las técnicas... Tenemos herramientas pero no se utilizan.

Este sentimiento resonaba en Bangladesh:

Los oficiales de la delegación de la UE dijeron que se incluiría el género en la formación previa a la toma de posesión de un cargo para el personal que se trasladaba de las oficinas centrales a las delegaciones, pero confirmaron que la capacitación de género no es ni obligatoria ni regular. Aunque la Comisión la ofrece, el personal en las delegaciones obtiene menos tiempo para capacitación en una variedad de temas que el personal con sede en Bruselas, con lo que a menudo se la saltan. El flujo de información a las delegaciones es irregular y se produce según va surgiendo el caso.

También pareció haber una falta general de diálogo y discusión sobre maneras innovadoras de incorporar las metas de la igualdad de género en los programas y proyectos.

El DFID ha realizado algunos intentos de transversalizar el género en cursos de capacitación, pero esto a menudo ha tenido el efecto de marginar el género:


Unos oficiales del DFID declararon que éste tenía un buen historial de apoyo al desarrollo de la capacitación y del personal, pero esto no se aplica necesariamente al género. En los últimos años, el DFID no ha ofrecido una capacitación específica de género a su personal; en cambio se está dedicando de manera creciente a incorporar el género – a menudo como un extra optativo – en otros cursos de formación. Esto tiene implicaciones para el mantenimiento y desarrollo de los conocimientos y competencia de género en el conjunto del DFIDB.

Tras una revisión, realizada a principios de 2003, el DFID está ahora repensándose la estrategia de transversalizar el género en su programa formativo.

Por otro lado, el estudio de Nicaragua advierte en contra de las soluciones consistentes en una capacitación de sesión única puesto que éstas no son capaces de 'lograr cambios que se traduzcan en [acciones] concretas que favorezcan el empoderamiento y la igualdad de las mujeres', especialmente cuando la rotación de personal es alta. La capacitación de género es más efectiva cuando se usa como parte de una estrategia más amplia por conseguir una incidencia seria; y para ser sostenible debe tener carácter de continuidad, ser participativa y estar dotada de seguimiento.

## Análisis de género

El análisis de género es fundamental para la transversalización del mismo. Si ésta se hace preceptiva por razones políticas pero no se sostiene en un minucioso análisis de género el resultado puede muy fácilmente ser la apertura de una gran brecha entre la política y la práctica, creándose una situación en la que se repiten ‘mantras políticos’ (tales como la conexión entre la igualdad de género y la pobreza) que no se traducen de manera significativa en estrategias y acciones. Este es un problema clave que se aprecia tanto en el DFID como en la Comisión Europea: el género es incluido como tema transversal de manera regular en los documentos de estrategia, pero existe poco análisis de lo que esto significa en la práctica o de cómo se debería aplicar este principio. Por otro lado existe la necesidad que el análisis de género esté apoyado en información desagregada por sexo. El estudio realizado para la Comisión Europea en junio 2003 por One World Action (OWA, 2003: apartado 4.6) concluyó que:




La recolección de información cualitativa y cuantitativa es necesaria para cerrar la brecha entre política y práctica. Los métodos participativos de recogida de datos y una estrecha relación entre los productores y los usuarios de estos datos mejora la calidad y utilidad de los mismos. Unas buenas relaciones con las instituciones que ofrecen capacitación y con los defensores y ejecutores de las políticas de género asegura el flujo de nuevas ideas e información. La investigación analítica continuada ayuda a retar conceptos y modelos establecidos y estimula nuevas ideas y debates.

Todos los datos que recogen las organizaciones con propósitos de gestión, planificación y monitoreo del progreso de los proyectos debieran desagregarse por sexo de manera rutinaria. También se debieran identificar las mejores prácticas tanto con vistas a la planificación como para enriquecer un análisis continuado del impacto de las iniciativas de transversalización del género.

El estudio de Bangladesh (Macdonald, 2003c) concluyó que a pesar de que existían ejemplos de buena práctica y que el DFIDB se había beneficiado del desarrollo de una estrategia de género del país, a menudo no habían incluido un análisis de género en los términos de referencia para la revisión de proyectos o procesos de estrategia. El análisis de género dependía en gran parte de unos pocos defensores del género de la organización y no había echado raíces en procesos de gestión de proyectos. En el sector de la salud, por ejemplo, la falta de un dedicado apoyo de desarrollo social al sector limitaba la efectividad del diálogo sobre las políticas a implementar a la hora de detectar y desafiar la resistencia del gobierno de Bangladesh a la igualdad de género. El estudio de caso del proyecto financiado por la CE en Sudáfrica también mostró el cuidado que se debe tener a la hora de aplicar un análisis de género al diseño de toda intervención, incluso en áreas donde históricamente la mujer no ha estado bien representada.

## Claridad en los conceptos de género, metas y estrategia de transversalización del género

Una buena comprensión de los conceptos de género que a su vez sea alcanzada de común acuerdo debería resultar en unas metas y una estrategia claras para una transversalización de género efectiva. La falta de entendimiento de esos conceptos y de las relaciones entre ellos puede llevar al desvanecimiento de las políticas de género. El estudio de Sudáfrica (Meer, 2003), por ejemplo, observó lagunas de información, conocimientos y capacidad entre el personal de la delegación de la UE responsable de la implementación de los proyectos. Estas lagunas provenían de una falta de claridad en cuanto al género como concepto y la igualdad de género como meta, de una falta de conocimiento de la existencia de las políticas de género y de la falta de claridad sobre la transversalización de género como estrategia. El género era visto en algunos casos (aunque no en todos) como equivalente a *mujer*, y no como el análisis de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. En Nicaragua se encontraron problemas conceptuales similares (Pasos Marciacq y D’Angelo, 2003):



Existe una deficiencia de verdadera comprensión del concepto de ‘género’, que generalmente es confundido con el de ‘mujer’ y no entendido como una desigualdad de relaciones de poder en la sociedad.

La investigación descubrió que a menudo se producía confusión entre la igualdad de género como meta y la transversalización del género como estrategia. Esta distinción entre meta y estrategia debe ser entendida con claridad y mantenida desde las fases de elaboración de políticas y estrategias hasta las fases operacionales y de intervención. La claridad de las metas que se observa sobre el papel a menudo se pierde en medio de los conceptos y estrategias usados en la práctica, especialmente si la participación de las mujeres o la transversalización se convierten en objetivos instrumentales – objetivos establecidos con el fin de obtener otros objetivos tales como la reducción de la pobreza, pero que no constituyen metas finales en sí mismos. Objetivos instrumentales tales como la transversalización o la integración se convierten en centro de atención quizás porque es más fácil abordar procesos, procedimientos y operaciones en lugar de enfrentar un cambio estructural más profundo, y en este proceso se puede perder la visión de la meta última. Ambos trabajos, el realizado por OWA para la Comisión Europea y el estudio **Cerrando la Brecha**, también han concluido que para conseguir las metas de la igualdad de género se requiere de estrategias para el logro de objetivos y estrategias de transversalización (OWA, 2003: apartado 4.1)

Para prevenir el desvanecimiento de las políticas de género se precisa de claridad y de la visibilidad de las metas de la igualdad de género a nivel de políticas y de estrategia, pero también al nivel operacional de los programas e intervenciones. La iniciativa financiada por la CE en Bangladesh, Adarsha Gram, mostró que la existencia de objetivos para la igualdad de género puede incrementar el impacto sobre la alteración de las relaciones de género dentro de los hogares (Macdonald, 2003c; OWA, 2003).

### **Transversalización como estrategia para lograr la igualdad de género**

El DFID se propone la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de la mujer a base de: desarrollar una política y una estrategia de igualdad de género, transversalizar la igualdad de género en el trabajo sectorial y apoyar una gama de proyectos dirigidos específicamente a mujeres. Los documentos de estrategia producidos tanto por el DFID como por la Comisión Europea afirman que se proponen usar un enfoque de doble vía para la consecución de la igualdad de género, según el cual se apoyen proyectos que aborden asuntos de género o de la mujer a la vez que se trabaja por la inclusión del género de forma transversal en todo proyecto y sector.

Sin embargo, esta estrategia no ha sido bien traducida a la práctica, en parte porque la transversalización es actualmente vista más bien como un arma estratégica para el empoderamiento de las mujeres y por lo tanto como una estrategia más deseable de usar. La transversalización es vista como la operacionalización del enfoque Género y Desarrollo (GAD) que los analistas de la igualdad de género y los defensores del género han venido promoviendo desde los primeros años 90 como el mejor enfoque para abordar la igualdad de género en la vida de un proyecto, mientras que el apoyo a los proyectos específicos de mujeres a menudo se piensa que refleja el enfoque ‘pasado de moda’ Mujeres en el Desarrollo (WID). El apoyo a proyectos específicos de género en áreas como la agricultura, el transporte o la infraestructura es relativamente raro, y más veces que no son implementados por las ONG. En Bangladesh, tal apoyo ha sido promovido a nivel gubernamental a base de situar el género en el centro de atención de proyectos de carácter más amplio, como el caso del proyecto Adarsha Gram. Pero esta estrategia no es la norma.

El estudio de Nicaragua concluyó que los recursos económicos para proyectos destinados a mujeres estaban siendo marginados en favor de la transversalización del género en grandes proyectos. También observó que el apoyo a las organizaciones de mujeres había disminuido en los últimos años. El estudio identificó una desventaja fundamental de este enfoque:

La mayoría de las organizaciones de mujeres que trabajan para empoderar a la mujer y fortalecer el movimiento de mujeres carecen de ningún tipo de financiación. La estrategia de transversalizar el género ha venido a sustituir al apoyo prestado para el empoderamiento de las mujeres (Pasos Marciacq y D’Angelo, 2003).

En el contexto de una extrema desigualdad de género, el apoyo a los proyectos específicos para mujeres unido al enfoque de transversalización del género es esencial para que los asuntos de género no se vuelvan invisibles y no sean ignorados.

El proyecto financiado por la CE en Sudáfrica mostró que los objetivos en cuanto a participación son un punto de entrada importante para alcanzar la igualdad de género. Aunque una participación equilibrada de género no constituye en sí misma la igualdad de género, ésta es necesaria, tal como señaló una persona entrevistada: 'La cuota no es suficiente, pero es algo por donde empezar'.

### **Conexión entre los objetivos de la igualdad de género y otros objetivos del desarrollo**

La convergencia y coherencia entre los objetivos de la igualdad de género y otros objetivos de desarrollo tales como la reducción de la pobreza y otras prioridades de carácter transversal son importantes para la promoción de los asuntos de género. Hoy día es casi de rutina que los documentos que exponen las políticas y estrategias de desarrollo hagan conexiones explícitas entre la metas de reducir la pobreza y la de conseguir la igualdad de género: esto se hace en el *Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation* (Programa de Acción para la transversalización de la igualdad de género en la cooperación para el desarrollo de la CE), (CE, 2001a) y en el TSP titulado *Poverty eradication and women's empowerment* (Erradicación de la pobreza y empoderamiento de las mujeres), (DFID 2000). Pero las estrategias cuyo principal centro de atención no es el género (incluso las PRSP) tienden a ver la igualdad de género como instrumental en el trabajo de reducción de la pobreza más que como un fin en sí mismo.

Sin embargo, a veces otras prioridades políticas anulan los compromisos adquiridos con la igualdad de género. En la práctica, la falta de claridad con respecto a los lazos y sinergias existentes entre políticas y objetivos identificados en los estudios de caso parecen surgir a menudo de la competencia de prioridades e intereses contradictorios por parte de los diferentes grupos implicados, los cuales no pueden ser resueltos mediante iniciativas técnicas y administrativas, tal y como resalta el estudio de Sudáfrica:

La transversalización parece complicar la tarea. En la práctica del DFID y de la Comisión Europea, el abordar cinco temas transversales es percibido como la inclusión de prioridades que compiten entre sí en la planificación e implementación de proyectos. La atención a los asuntos de género se pierde en medio de una gama de prioridades y no queda claro cómo se debería abordar la igualdad de género dentro de otros temas transversales como el VIH/ SIDA o el medioambiente. No se exploran las interconexiones entre prioridades, las cuales son vistas como que se interponen en el camino de conseguir las metas del proyecto más que como dirigidas a conseguir una mejoría de ellas.

Tanto el DFID como la Comisión Europea han producido manuales de género que se proponen ayudar a los ejecutores de programas en su tarea de transversalizar el género dentro del diseño de los mismos así como en el ciclo de la vida de los proyectos. Pero estos materiales están poco diseminados, especialmente en los países en los que tienen oficina o delegación, y por lo tanto son infrutilizados. Además, son materiales que no abordan la cuestión de cómo acomodar la diversidad de temas transversales sin perder de vista ninguno de ellos. Así pues, aunque se ejerce una enorme presión sobre el personal para que priorice los temas transversales, no se les pone a un alcance fácil e inmediato las herramientas y directrices sobre cómo esto se debería llevar a cabo. Dado lo limitado del tiempo y de los recursos del personal, se hace imposible para éste practicar la inclusión de todas las prioridades transversales:

En la práctica, tanto en la Comisión Europea como en el DFID, la estrategia de transversalizar se ha visto limitada mayormente a declaraciones políticas ya que en los estudios, planificación o monitoreo no se utilizan herramientas de género, ni tampoco se han identificado metas de género concretas.

Aunque el género es reconocido como un tema transversal, no se le trata como tal en la práctica; en el DFID, por ejemplo, tiende a ser considerado como competencia de sólo los especialistas en desarrollo social; así pues, la responsabilidad institucional para asegurar que el género recibe atención central en los documentos (e implementación) de proyectos descansa mayormente en los especialistas de desarrollo social. En DFID Bangladesh éste, posiblemente, sea el mayor reto que enfrenta la institucionalización de los asuntos de género:

Las conexiones entre las metas de reducción de la pobreza y la igualdad de género no se establecen de manera regular. Este problema no es único al caso de DFIDB, pero domina la institución, ya que el género se mete en el 'gueto' del desarrollo social a todos los niveles. Afortunadamente, el actual equipo encargado de medios de vida tiene mucho interés por aprender acerca del género y de cómo implementar la igualdad de género.

Otra dificultad en este aspecto concierne a los vínculos horizontales creados entre departamentos o individuos miembros del personal, como observó el estudio de Sudáfrica:

Una dificultad clave que señaló el personal entrevistado del DFID fue que a los especialistas en temas transversales y en sectores se les tiende a encajonar en sus propias disciplinas, con lo que la comunicación entre ellos tiende a ser cruzada. Aunque se hicieron intentos de trabajar en equipo con el fin de romper estas divisiones entre disciplinas esto no es tarea fácil dada la manera en que 'se capacita al personal y la forma en que éste piensa'.

La falta de coherencia política se observa particularmente en la intersección entre los asuntos de género (e incluso pobreza) y los de economía y comercio. Por lo general las políticas económicas y comerciales no contienen un análisis de género. El estudio de caso de Sudáfrica sobre la reestructuración de empresas de propiedad estatal evidenció cómo las políticas de género pueden chocar con las económicas:

Las políticas de género del Reino Unido y de la UE se ubican dentro de paradigmas económicos que ven al mercado como el medio más efectivo de reducir la pobreza. Sin embargo, tales políticas promueven la liberalización del mercado y las privatizaciones de bienes del estado, lo cual afecta de manera adversa a las mujeres.

De manera similar, en Nicaragua:

Se están realizando importantes esfuerzos para coordinar las diferentes políticas de la UE. Se está intentado garantizar la consistencia entre sus políticas comerciales y los proyectos y programas de desarrollo que apoya en Centroamérica, [pero] las políticas de género permanecen excluidas de este proceso. No existe discusión en torno a cómo la política comercial afecta a hombres y mujeres [de manera diferente].

Estas faltas de coherencia llevan directamente a la creación de un gran abismo entre las políticas y la práctica de género. No obstante es posible hacer converger políticas y crear conexiones y sinergia entre ellas, y ello puede ayudar a conectar las diferentes prioridades en formas que contribuyan al avance de las metas de las políticas de género. El proyecto Adarsha Gram de Bangladesh es un buen ejemplo: en él se conectan las metas de reducción de la pobreza y de igualdad de género con resultados positivos para las mujeres. Aquí hay que señalar que aunque las metas de la igualdad de género se pueden enlazar con otras prioridades transversales, tales lazos se deben establecer con la condición de que la igualdad de género no se pierda en la estrategia de convergencia.

## Ajuste entre los recursos económicos y humanos y los compromisos adquiridos en las políticas de género

Un reto clave en la implementación de las políticas de género es la falta de **recursos económicos** adecuados. Los tres estudios mostraron un desajuste entre los compromisos que se adquieren en las políticas de género y los recursos asignados para llevarlos a cabo. Sin unos recursos económicos y humanos adecuados, las políticas de género se quedan en compromisos retóricos. El apartado 2 de este informe muestra la falta de recursos en las estructuras de género, programas e intervenciones a nivel de los países en los que trabajan las agencias donantes y cómo ello lleva a una implementación ineficaz de políticas y legislación. Los compromisos de los donantes con la igualdad de género expresados en los documentos que exponen las políticas a implementar o en los de planificación deben estar respaldados con los recursos presupuestarios adecuados (y con especificación del destino preciso) tanto para financiar actividades específicamente de género – o destinadas a la mujer – como para apoyar actividades de transversalización, incluidos el análisis de género, cambio estructural, capacitación, fortalecimiento institucional, herramientas, directrices, monitoreo y evaluación, así como la realización de un trabajo innovador y catalizador. También debería dejarse claro el ‘valor añadido’ que supone financiar programas de género que vinculan las metas de la reducción de la pobreza y de la igualdad de género. La necesidad de presupuestos específicos para género no hace disminuir sin embargo la importancia crucial de analizar el impacto que las designaciones presupuestarias de carácter transversal, incluidas las del presupuesto nacional, tienen en las vidas de mujeres y hombres. El análisis de género sobre los presupuestos puede servir de herramienta potente en el trabajo de incidencia pública por conseguir que se operen cambios en el gasto público para ajustarlo a las metas políticas.

Para una implementación efectiva de las políticas de género también es clave alcanzar una correspondencia entre los compromisos adquiridos en dichas políticas y la asignación de **recursos humanos**. El género no se puede transversalizar a sí mismo, y no debiera ser dejado a la buena voluntad y compromiso individual de una parte pequeña del personal. El estudio de Bangladesh mostró que a la vez que el DFIDB realizaba un enorme progreso en institucionalizar la transversalización del género, se producían recortes entre el personal líder en el tema género:

El personal del DFIDB entrevistado para **Cerrando la Brecha** consideraba como una ventaja el hecho de que el DFID no tuviera una unidad de género centralizada o especializada; esto significaba, según su opinión, que las preocupaciones sobre género se habían percibido como formando parte de un mandato más amplio por el desarrollo social. Esto en principio queda abierto a la duda; pero también, la capacidad de implementar políticas de género se ha visto reducida en un sentido inmediato debido a la reducción en el número de puestos de altos cargos del DFIDB en la esfera del Desarrollo Social que han pasado de cuatro a tres.

Esta reducción implica que el énfasis en el desarrollo social en general y en el desarrollo de género en particular expresado en las políticas del DFIDB no se ve reflejado en la asignación de recursos humanos, y pone en duda la seriedad del compromiso declarado con la igualdad de género. Pero también se aprecian pasos positivos hacia una dotación de personal en el DFIDB más sensible al tema de género, tal como se ha señalado más arriba.

## Monitoreo y evaluación de la implementación de la política de género

El monitoreo y la evaluación son elementos esenciales de la transversalización del género y para el cierre de la brecha entre política y práctica. Un monitoreo y una evaluación efectivos consisten en un proceso continuo e ininterrumpido y deben apoyarse en estadísticas e indicadores desagregados por sexo que permitan una medición apropiada de las actuaciones de trabajo. El contar con unos sistemas y procedimientos para el monitoreo y evaluación que sean efectivos y fáciles de usar puede alentar el uso sistemático de las herramientas que éstos provean. La identificación de objetivos concretos y de corto plazo junto a otros de largo plazo también es importante.

La investigación en Nicaragua destacó que en los procesos de monitoreo y evaluación de la Comisión Europea no figuraban indicadores de género:

Una evaluación global de la cooperación de la CE en Nicaragua que se llevó a cabo en 2000 no usó indicadores de género de ningún tipo. [En la implementación de proyectos] no se aplican herramientas de género en ninguna de las fases de la vida de los mismos. No se aplican a los procesos de diagnóstico, planificación y evaluación. La Evaluación del programa de país de la CE (1999-2000) tampoco utilizó indicadores de género ni hizo ningunas recomendaciones en este campo.

En Sudáfrica, la investigación concluyó que se habían producido intentos en el programa de la CE de abordar en las evaluaciones las preocupaciones de género, pero que éstos habían sido limitados debido a la dificultad de identificar los indicadores de género. El único indicador que se usa en la actualidad es el número de mujeres participantes en un proyecto. Una persona entrevistada comentó: 'el monitoreo tiende a ser un juego de números. El papel que desempeñan las mujeres no es monitoreado.

La evaluación debe fijarse en otros indicadores de menos fácil medición'. La igualdad de género no estaba en absoluto integrada en las estrategias y revisiones de país más allá de lo que son las descripciones realizadas en los análisis situacionales de ciertos aspectos que suponen una desventaja para las mujeres.

En contraposición, el programa del DFID en Bangladesh se ha beneficiado de un proceso particularmente sistemático de revisión y retroalimentación en lo que se refiere al género desde 1999. Ha habido revisiones de género específicas y hay evidencia de que sus resultados se han incorporado en evaluaciones generales del programa, tales como la Revisión de Estrategia de País de 2002.

El usar la educación y la salud como indicadores representativos de la igualdad de género es problemático. Una estrecha identificación del progreso hacia la igualdad de género con los niveles de educación de las niñas y salud reproductiva de las mujeres no puede captar todos los compromisos globales con la transversalización de género. Estos indicadores blandos (fácilmente observables) a menudo son utilizados para enmascarar la falta de análisis de género en áreas tradicionales de la cooperación como es el comercio.

## **Descentralización**

La descentralización de la Comisión Europea implica la transferencia de la toma de decisiones de Bruselas a las delegaciones que la UE tiene en los diversos países. Esto tanto ofrece oportunidades como plantea amenazas en la implementación de las políticas de género. Aunque crea oportunidades para un trabajo de género innovador y específico al contexto del que se trata en cada caso, también se corre el riesgo de que se margine el género. Debido a la mayor autonomía de que gozan las delegaciones en la toma de decisiones, existe un riesgo real de que el trabajo de género se aparte a un lado en los casos en que estas delegaciones no consideren el género como una prioridad en sus intervenciones.

Bangladesh se convirtió en una delegación descentralizada de la UE en 2002. Esto le otorgó una mayor responsabilidad y autonomía en el manejo del programa del país, pero también produjo un incremento de la brecha entre Bruselas y Dhaka en términos de información, consulta y apoyo.

En opinión del personal de la delegación emitida en la consulta de abril, las políticas que emanan de Bruselas (incluida la de género) parece haber sido producida sin suficiente referencia a la práctica y sin suficiente consulta con el personal de la delegación. El personal por lo tanto tiende a considerarlas como irrelevantes a los problemas prácticos que se plantean en su trabajo diario. Más aun, los empleados en la delegación a menudo carecen de un conocimiento básico no sólo del contenido de las políticas en general sino también sobre cómo y por quién están elaboradas. Cuando reciben los borradores de las políticas de Bruselas, el tiempo adjudicado para enviar comentarios al respecto es a menudo insuficiente; y cuando el personal de la delegación ofrece comentarios, con frecuencia no hay respuesta alguna o ésta se recibe con mucho retraso – todo esto supone una falta de incentivos para que el personal tome parte en tales consultas tal y como se están realizando.

Con respecto a la tendencia de descentralización que tiene lugar en el DFID – también observada del modo más claro en Bangladesh – según los miembros del personal de DFIDB, el trabajo relacionado con el género ha pasado, con el establecimiento de una oficina de gestión de la ayuda, de hacerse en Londres a hacerse en Dhaka. Se está realizando mucho trabajo innovador debido precisamente a que se trabaja a nivel de país: Bangladesh es un buen ejemplo de esta tendencia.

Esta percepción de que las políticas ‘caen de arriba’, sin aviso, explicación o consulta, refleja una preocupación más amplia referente a la transparencia de las mismas. El personal del DFID y de la UE ha señalado que no queda nada claro cómo estas instituciones elaboran sus políticas: de dónde viene el ímpetu original, qué discusiones se mantienen con los países del Sur o los estados miembros de la UE implicados, con qué actores sociales de los países en cuestión se debate, y cuáles son los procesos de producción de borradores, de revisión y aprobación de las políticas. Es cierto que los responsables de elaboración de políticas en la UE se mantienen distantes de las OSC y de las ONG; pero la sociedad civil podría hacer más para plantear a los donantes cuestiones de impacto, transparencia y visibilidad y para apoyar a los beneficiarios de los proyectos en la obtención de los conocimientos y habilidades necesarios para poder entablar un diálogo político con los donantes (p.ej. alfabetismo económica, legal y acerca de sus derechos, y sobre la práctica de la incidencia política).

En el contexto de un incremento de la descentralización y transferencia de competencias, se debe prestar especial atención al fortalecimiento de mecanismos de transparencia y visibilidad en relación al género a nivel de delegaciones y oficinas de país. Con el fin de clarificar prioridades y objetivos y a efectos de transparencia y monitoreo sería valioso elaborar unos planes de acción sobre género para cada país.

### **Implicación de los hombres**

En los últimos años se ha incrementado el conjunto de conocimientos que examina el papel de los hombres en la consecución de la igualdad de género. En el contexto de las agencias de desarrollo este argumento tiene particular importancia debido a lo crítica y dinámica que es la cultura del desarrollo. Hombres y mujeres en las instituciones donantes deben trabajar codo a codo en las oficinas centrales y en los programas y oficinas de cada país para asegurar que el análisis de género subyace a su trabajo y que una asistencia sensible al género resulta en la mejora de la calidad de vida de las mujeres.

Mientras que es importante y necesario asegurar que las delegaciones y las oficinas de cada país tienen personal masculino trabajando en asuntos de género, el estudio de Nicaragua muestra que los donantes europeos hoy día prefieren apoyar el género en proyectos que trabajan con mujeres y hombres de igual manera. Las ONG que no trabajan con hombres han sido excluidas. (Por otro lado, el DFID apoya un proyecto en Nicaragua que trabaja específicamente con hombres). Esto sugiere una falta de comprensión del principio subyacente al enfoque de doble vía en la transversalización del género – la idea de que las estrategias que se proponen la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres son tan válidas cuando se trabaja con mujeres solas como cuando se trabaja con mujeres y hombres.

### **Diálogo e intercambio**

Además de mantener un diálogo sobre políticas a implementar a nivel gubernamental, también es muy importante que los donantes desarrollen un trabajo de intercambio de experiencias y contactos con organizaciones dedicadas al trabajo de género; éste es un trabajo que debe ser reforzado. Las organizaciones no gubernamentales son una fuente de información y la mayoría están en una buena posición para llevar a cabo investigación e incidencia política. Como parte del proyecto **Cerrando la Brecha**, One World Action condujo una serie de consultas en Sudáfrica, Nicaragua y Bangladesh con organizaciones involucradas en trabajo de igualdad y equidad de género. Un tema clave que surgió de las discusiones de las consultas fue la necesidad de fortalecer los contactos y vínculos existentes y construir coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y agencias donantes implicadas en la transversalización de género a niveles nacional y regional. Las mismas consultas proveyeron foros para el intercambio de experiencias y contactos.



Aunque existe abundancia de diálogo útil con la sociedad civil a nivel de Bruselas, la investigación de **Cerrando la Brecha** muestra que las estructuras formales e informales para el diálogo entre las delegaciones de la UE y la sociedad civil están poco desarrolladas.

En Bangladesh, el diálogo de la sociedad civil con la delegación de la UE y su participación en la misma son en general escasos y tienden a producirse más en los proyectos implementados por las ONG.

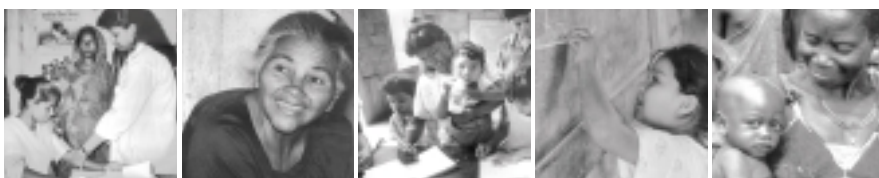
En Nicaragua, tanto la UE como el DFID carecen de una tradición de diálogo con las OSC. En especial cabe destacar que el personal de la delegación de la UE no forma parte de los grupos de género que aglutinan a una multiplicidad de agencias donde los donantes se reúnen para coordinar acciones que apoyen el trabajo de género. Estos foros también se podrían utilizar por los donantes para proporcionar información sobre sus políticas de género.

Esto representa una barrera para las OSC de mujeres que deseen entrar en diálogo con la UE, especialmente a altos niveles. El Acuerdo de Cotonou ha abierto nuevas posibilidades para el diálogo que sólo ahora se están explorando. Un aspecto muy importante de este acuerdo es la participación de actores no estatales (NSA) (sociedad civil, ONG, sector privado, sindicatos y autoridades locales). El acuerdo reconoce su importante papel complementario y declara que los NSA van a tener acceso a recursos económicos y van a implicarse en la planificación e implementación de programas.

En contraste, el DFID ha mantenido consultas con mujeres con un rol de actor social en la preparación de su nuevo Plan de Asistencia de País (CAP) para Bangladesh. Como resultado, se espera que este CAP sea mucho más receptivo a los asuntos de género que su predecesor, aunque el reto todavía va a ser el de poner estas intenciones estratégicas en la práctica.

La oficina del DFID en Nicaragua ha realizado esfuerzos por entablar un diálogo con la sociedad civil, en especial consultas en torno a la estrategia de reducción de la pobreza, la ERCERP (Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza). La ERCERP se desarrolló en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de mujeres. Sin embargo los métodos de consulta generalmente han sido considerados por las OSC nicaragüenses como insatisfactorios. Las OSC y el movimiento de mujeres ven a la ERCERP como una propuesta del gobierno que no toma en cuenta las numerosas iniciativas de la sociedad civil y del sector privado que se están desarrollando actualmente en Nicaragua. El marco que representa la ERCERP es visto como una oportunidad perdida para el fortalecimiento de estas iniciativas. El movimiento de mujeres es en especial crítico con la ERCERP por no haber ofrecido recursos a organizaciones nacionales que trabajan contra la violencia y a favor del empoderamiento de las mujeres y no haber abordado una serie de demandas relacionadas con los derechos humanos y la democracia.

## 6 Recomendaciones



### Transparencia y visibilidad

Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían fortalecer los sistemas, procesos y procedimientos de transparencia y visibilidad, tanto a nivel de oficinas centrales como de delegaciones u oficinas de país. En la tarea de transversalizar el género, la transparencia y la visibilidad deben cumplirse a nivel vertical y horizontal; éstas se recomienda que se representen en una matriz que posibilitaría una localización clara de la responsabilidad. Esto implica preparar una tabla que relacione los roles y responsabilidades (claramente definidos) con su correspondiente mecanismo de transparencia y visibilidad.

La Comisión Europea y el DFID deberían expresar y definir con claridad sus expectativas en cuanto a implementación e impacto en las evaluaciones de actuación, planes de trabajo e informes. Hay una serie de temas que mejorarían la transparencia y buena gobernabilidad, éstos son: unas directrices claras sobre la transparencia y la visibilidad que se debe ejercer ante las diferentes estructuras de gobierno, la elaboración de informes anuales, y el establecimiento de las expectativas con respecto a los informes de progreso. En este sentido, el fortalecimiento de la transparencia, la realización de consultas y el compartir información son elementos clave.

En el contexto de un incremento de la descentralización se debería prestar atención especial al fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y visibilidad en las delegaciones de la UE y en las oficinas que el DFID tiene en sus programas de país.

La Comisión Europea y el DFID deberían considerar la elaboración de planes de acción sobre género a nivel de los países en los que trabajan como una valiosa herramienta para clarificar prioridades y objetivos, y también a efectos de transparencia, visibilidad y monitoreo.

### Claridad conceptual

Las metas de la igualdad de género deberían ser explícitas y visibles en las esferas política, estratégica y operacional. En particular, cada programa e intervención debería tener un objetivo explícito sobre igualdad de género.

Se debería perfeccionar la claridad en cuanto a conceptos fundamentales de género, a igualdad de género como objetivo y a estrategias para lograrla (incluida su transversalización).

El enfoque de doble vía debería ser reafirmado a la luz de una clara comprensión de los objetivos y estrategias para conseguir la igualdad de género. Aunque es necesario transversalizar el género en la cooperación al desarrollo se debe continuar con las iniciativas específicas que aseguran que las mujeres se benefician de los procesos de desarrollo.

### Conexión de prioridades políticas transversales

En los procesos de elaboración de política debería clarificarse la relación entre la igualdad de género y otros temas transversales. A la luz de esta comprensión se debería establecer la conexión entre la igualdad de género y otros objetivos, como la reducción de la pobreza, con la condición de que el objetivo de igualdad de género no se pierda en medio de las otras prioridades que con él compiten.

La conexión de los temas transversales debería ser vista no simplemente como un requisito de las políticas sino como una necesidad para el logro del conjunto de los objetivos establecidos en programas y proyectos.

La Comisión Europea y el DFID deberían enfatizar la coexistencia e interrelación de las prioridades de las políticas transversales a nivel estratégico en el ámbito de los programas de cada país, mientras que al mismo tiempo deberían promover la claridad a nivel operativo en cuanto a asuntos de género dentro de las intervenciones específicas.

Ambas agencias deberían también explorar en detalle el potencial de los Enfoques Amplios de Sectores (SWAp) para la promoción de la igualdad de género.

### **Coherencia política**

La UE y el DFID deberían esforzarse por mantener la coherencia entre sus políticas sobre igualdad de género en la cooperación al desarrollo y el marco global para política de desarrollo en el que se encuadran sus políticas de género y desarrollo.

Los objetivos de las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza, el comercio y la promoción del crecimiento económico en los países contraparte deberían ser consistentes con los objetivos de igualdad de género expresados por las dos instituciones donantes en sus políticas internas sobre igualdad de género y en las que tratan del género en el desarrollo.

### **Análisis y estrategia**

Todos los procesos de planificación de desarrollo deberían observar el principio de rigurosidad y realizar un análisis de género detallado. Por otro lado, todos los aspectos de los programas y proyectos deberían contar con metas para la igualdad de género. Se debería aplicar un análisis de género a:

- Los marcos políticos tales como las estrategias de país, de región y de sector;
- Las políticas sectoriales y de nivel macro, incluida la erradicación de la pobreza;
- El diseño e implementación de los programas y proyectos (p.ej. a través de los marcos lógicos);
- La institución en sí misma – sistemas, estructuras, prácticas de trabajo, políticas y procedimientos.

Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían realizar un esfuerzo más sistemático por obtener y utilizar estadísticas desagregadas por sexo como base cuantitativa para sus análisis de género.

A la vez se debería también prestar atención al análisis de género cualitativo en las tareas de sensibilizar al público, informar a los encargados de la elaboración de políticas, planificar, capacitar, y analizar el impacto de las iniciativas de transversalización del género y el impacto de la cooperación al desarrollo en general.

La Comisión Europea y el DFID deberían construir y mantener una relación estrecha con instituciones que se dedican a la investigación y a la capacitación de género, con defensores del género, con académicos y con implementadores en los terrenos de género, derechos humanos de la mujer y desarrollo.

Las dos agencias deberían continuar utilizando de manera plena y consistente la estrategia de doble vía para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de igualdad de género. La estrategia de la transversalización de género y otras destinadas a la inclusión de los objetivos de igualdad de género en toda la cooperación al desarrollo no deberían resultar en la exclusión de apoyo específico a los proyectos destinados a mujeres y al fortalecimiento del papel de la mujer como miembro integrante de la sociedad civil.

Además deberían, de forma más particular, continuar apoyando actividades que se centran específicamente en el empoderamiento de las mujeres en el contexto de la extrema desigualdad de género que existe en Bangladesh y Nicaragua.

### **Ajuste entre los compromisos políticos y la estructura organizativa**

Las prioridades de las políticas a aplicar deberían verse reflejadas en la estructura organizativa.

Los objetivos de la igualdad de género no se pueden alcanzar sólo por medios técnicos como son las políticas y procedimientos que incorporan la cuestión de género. También se requiere de un proceso político en el que se operen cambios en las jerarquías de poder dentro de las organizaciones, cambios en las metas de la organización y nuevas formas de trabajo.

La Comisión Europea y el DFID deberían continuar dedicando su atención al desarrollo institucional interno y al fortalecimiento institucional con el propósito de intensificar su propio desarrollo hacia su conversión en organizaciones más sensibilizadas con la cuestión de género. Deberían reconocer que orientar una organización hacia la implementación de políticas de género es una tarea a largo plazo que implica cambios técnicos y políticos, un enfoque multifacético, la participación de los hombres igual que de las mujeres, un trabajo en alianza con otras organizaciones, un intercambio de experiencias y establecimiento de contactos con otros actores sociales, y un proceso de aprendizaje institucional.

Los altos cargos de la Comisión Europea y del DFID deberían mostrar en sus declaraciones internas y públicas un compromiso activo con el objetivo de la igualdad de género, a la vez que ofrecer apoyo al desarrollo del fortalecimiento institucional en cuanto al género se refiere (p.ej. nombrando especialistas en género, adoptando iniciativas de capacitación, aumentando su reserva de conocimientos). El compromiso de los altos cargos, su liderazgo y apoyo – transmitidos a través de la capacitación, de sesiones en las que los directivos se exponen al contacto directo con su personal y del análisis de la información – deberían ser visibles e inequívocos.

### **La dotación de personal y la capacidad del mismo**

Para obtener el éxito en la transversalización de género se requiere del nombramiento de personal que posea los conocimientos y experiencia apropiados en asuntos de género. El requisito impuesto por la transversalización de que todo el personal sea competente en género no es un sustituto de la necesidad de personal dedicado especialmente al género a nivel de responsables de la toma de decisiones.

La Comisión Europea y el DFID deberían asegurar que cuentan con ese personal en posiciones estratégicas.

Con el fin de asegurar que la implementación práctica de la política de género no depende exclusivamente de los Asesores de Desarrollo Social (en el DFID) o de los expertos del ámbito social (en la Comisión Europea), ambas instituciones deberían incluir entre los requisitos para la contratación de nuevo personal y en los términos de referencia para asesores la posesión de conocimientos y preparación apropiados en asuntos de género. Si tal nivel de preparación se hace difícil de encontrar éste se debería desarrollar a base de cursos de capacitación y de la potenciación del aprendizaje en el puesto de trabajo.

Como alternativa, el personal debería saber dónde recurrir cuando tengan necesidad de acceder a conocimientos especializados dentro de la institución. Esto haría a todos los expertos responsables de la consecución de las metas sociales. Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían ampliar los sistemas de información existentes sobre asuntos de género.

El personal con responsabilidad principal sobre el género debería contar con sistemas de apoyo adecuado que incluyeran recursos financieros, apoyo de los altos cargos, una capacitación continua y unas prácticas de trabajo sensibles al género. Tales miembros del personal deberían a su vez ofrecer apoyo, orientación y asesoramiento para asegurar que se desarrollan y mantienen los conocimientos y la capacidad de género de la institución.

Los altos cargos deberían tomar responsabilidad sobre los temas transversales.

### **Ajuste entre los compromisos adoptados en las políticas y los recursos suministrados**

La Comisión Europea y el DFID deberían dedicar los recursos económicos, humanos y de tiempo adecuados para la realización de las actividades esenciales destinadas a cerrar la brecha entre política y práctica, tanto en las oficinas centrales como en sus respectivas estructuras de campo.

Los compromisos adquiridos en las políticas adoptadas para promover la igualdad de género deben estar respaldados por una adecuada provisión presupuestaria que financie iniciativas generales y específicas. Para la financiación de un trabajo catalizador innovador y de iniciativas que promuevan la transversalización de género es esencial que se produzca la designación de partidas presupuestarias específicas destinadas a dicha transversalización.

La Comisión Europea y el DFID deberían considerar emprender un análisis presupuestario en base al género de su cooperación al desarrollo, con el fin de obtener una clara evaluación de los recursos necesarios para implementar la transversalización del género y que informara los ejercicios de planificación.

Ambos donantes deberían también incorporar un análisis presupuestario en base al género en sus procesos de monitoreo y evaluación como herramienta vital en el examen de: (i) el impacto de las asignaciones presupuestarias en la implementación de las políticas de transversalización del género de la UE y el Reino Unido, y (ii) el impacto que sobre la igualdad de género tienen la cooperación al desarrollo y las actividades realizadas en el campo de las relaciones exteriores, como por ejemplo el comercio.

La Comisión Europea y el DFID deberían:

- Considerar la aplicación de un análisis presupuestario en base al género sobre la ayuda canalizada a través del apoyo presupuestario directo;
- El desarrollo de sistemas para el monitoreo de los procesos de apoyo presupuestario que incluya indicadores de género;
- trabajo para el fortalecimiento de la perspectiva de género en PRSP y CSP;
- el establecimiento de líneas presupuestarias u objetivos distintos para las actividades de género dentro de los procesos de apoyo presupuestario;
- el apoyo de iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil en el análisis presupuestario con un enfoque de género.

### Capacitación

La Comisión Europea y el DFID deberían realizar capacitación sobre género en sus oficinas centrales y en sus delegaciones u oficinas de cada país, dirigidos a la profundización de la comprensión de las relaciones de género en el contexto de cada país. Este debería tener lugar en los dos ámbitos referidos con el fin de reducir la disparidad existente entre la práctica de las oficinas centrales y de las sedes de los diferentes países.

Las dos instituciones, Comisión Europea y DFID, deberían considerar convertir la capacitación de género (donde se deberían discutir conceptos, herramientas y estrategias) en obligatoria e integrarla de forma plena en cualquier capacitación previa a la toma de posesión de un nuevo cargo.

Tanto la Comisión Europea como el DFID podrían explorar, sobre todo en las delegaciones u oficinas de cada país, métodos de capacitación menos formales tales como la invitación de facilitadores externos provenientes de ONG o de universidades para dar charlas al personal o métodos que generen oportunidades para intercambiar experiencias y establecer contactos.

Para que la capacitación sea efectiva, el DFID y la Comisión Europea deben desarrollar formas de evaluar y comprobar si los conocimientos adquiridos se utilizan en el trabajo y cómo se utilizan. Las herramientas y directrices deben ser relevantes, efectivas, simples y fáciles de usar. En resumen, la capacitación de género debería:

- ser específica y relevante al trabajo de los diferentes miembros del personal y apropiada al papel que estos desempeñan en la organización;
- estar apoyada institucionalmente desde arriba;
- estar dotada de los recursos adecuados;
- estar sometida a un seguimiento regular que asegurara que se mantiene el nivel de conocimientos y preparación en este campo;
- ser evaluada de manera continuada.

### Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación son un proceso continuado e iterativo que requiere de atención a todos los niveles. A nivel **institucional** este proceso debería incluir:

- el diseño y la aplicación de sistemas y procedimientos para el monitoreo de la actuación del personal en la implementación de las políticas de género;
- la incorporación en la descripción de las ofertas de empleo y en los planes de trabajo del personal de objetivos que persigan la igualdad de género; su cumplimiento debería ser monitoreado y evaluado en consecuencia;
- una supervisión más sistemática y exhaustiva de la implementación de las políticas de género en la Comisión Europea y en el DFID, tanto en sus oficinas basadas en los diferentes países como en las centrales.

A nivel de **dirección de proyectos** debería incluir:

- los objetivos referentes a la igualdad de género tanto en el marco lógico del proyecto como en los términos de referencia para el personal dedicado a la implementación de políticas, incluidos los consultores externos;
- la identificación de la igualdad de género como prioridad de las políticas a aplicar en los proyectos y como objetivo en la conceptualización e implementación de los mismos;
- un formulario en las propuestas de proyecto para la valoración del impacto de género. La Comisión Europea debería restituir el uso regular de este formulario;
- el monitoreo de la implementación de las políticas de género a lo largo de la duración de la vida de los proyectos, y la definición de objetivos e indicadores para la medición de su éxito, todo ello realizado por parte de personal con experiencia, capacidad y autoridad para tomar decisiones.

El DFID y la Comisión Europea deberían considerar la realización de revisiones anuales e independientes sobre el progreso de la cuestión de género en sus respectivas actividades de cooperación para el desarrollo, usando como base los buenos ejemplos que ofrecen algunas de sus oficinas en los países en los que trabajan, cuyas revisiones de género han resultado en una mejora perceptible de la implementación de las políticas.

Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían intensificar sus esfuerzos por documentar, resaltar y diseminar, de forma que sean accesibles, ejemplos de buenas prácticas, con el fin de alentar la continuidad de los esfuerzos dirigidos a integrar los asuntos de la igualdad de género en sus operaciones y en los procesos de aprendizaje institucional. El trabajo de los estados miembros de la UE, otros donantes bilaterales y multilaterales y ONG europeas y del Sur ofrece muchos ejemplos de experiencias buenas y lecciones valiosas. Además de resaltar los retos que enfrentamos en la transversalización de género, este método también permite un aprendizaje crítico.

### **Participación de la sociedad civil**

La Comisión Europea y el DFID deberían identificar aliados e interlocutores clave dentro de la sociedad civil y los gobiernos y establecer oportunidades formales e informales de intercambio de información (p.ej. talleres, seminarios, conferencias) para estimular el compromiso y la participación de actores sociales y grupos con interés en la temática de género y así crear una atmósfera que mejor posibilite la promoción de la igualdad y equidad de género. Tales foros de intercambio podrían mejorar la comprensión de las políticas de género del Reino Unido y la UE y los retos que supone su implementación.

Las organizaciones de la sociedad civil también deberían aprovechar las oportunidades ofrecidas por las instituciones donantes para realizar aportaciones a las políticas de cooperación al desarrollo y abogar por la expansión de tales oportunidades.

### **Diálogo, alianzas e intercambios**

Tanto la Comisión Europea como el DFID deberían incrementar de manera proactiva el diálogo, la búsqueda de alianzas, el intercambio de experiencias y el establecimiento de contactos entorno al trabajo de transversalización del género en una diversidad de niveles. Debería producirse un diálogo con los gobiernos, con otros donantes, y con una gama diversa de actores no estatales (NSA) y organizaciones de mujeres.

Para promover las políticas de igualdad de género y la transversalización en la práctica y para favorecer una mayor consistencia en la práctica de la transversalización de género entre las distintas agencias donantes, se requiere de una más amplia coordinación entre donantes. La Comisión Europea y el DFID deberían inspirarse para ello en sus propias experiencias positivas de intercambio con otras instituciones donantes.

# Bibliografía

- Akpalu, Elizabeth A, Esther Ofei-Aboagye, & Helen Derbyshire (2000), Gender mainstreaming: Emerging lessons from Ghana. Synthesis of a gender mainstreaming workshop, 4–5 May 1999, DFID.
- Banco Mundial, Report on Key Indicators of Poverty in South Africa, by Ministry in the Office of the President, 1995.
- Bell, E., et al. (2002), National machinery for women in development: Experiences, lessons and strategies. Brighton: Bridge/IDS.
- Braithwaite, Mary, et al. (2003), Thematic evaluation of the integration of gender in EC development cooperation with third countries, final report, vol. 1. (Evaluación temática sobre la integración del género en la cooperación para el desarrollo con terceros países, informe final, vol 1) Comisión Europea, febrero.
- Budlender, D., and G. Hewitt (2002), Gender budgets make more cents: Country studies and good practice. Londres: Secretariado de la Commonwealth.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting gender equality in development cooperation. COM(2003) 465 final, Bruselas, 30 de junio.
- Comisión Europea. (1999), Country Strategy Paper South Africa 2000-2002 (Documento de Estrategia de País para Sudáfrica).
- Comisión Europea (2000a), Community Framework Strategy on Gender Equality (2001–2005), COM (2000) 335, Bruselas.  
<[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/strategy\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy_en.html)>
- Comisión Europea (2000b), Multi-Annual Indicative Programme: A framework for cooperation between South Africa and the European Community (MIP) 2000–2002 (Programa Indicativo Multianual: Marco para la cooperación entre Sudáfrica y la CE) .
- Comisión Europea (2001a), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: 'Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation' (COM (2001) 295 final. (Comunicación de la CE al Consejo y Parlamento Europeos: Programa de Acción sobre la transversalización de la igualdad de género en la cooperación para el desarrollo de la CE) Bruselas: Comisión Europeo, 21 de junio.
- Comisión Europea (2001b), Dirección General de Relaciones Exteriores, Dirección de Asia (con la excepción de Japón y Korea), H4 (2002), Country Strategy Paper, Bangladesh 2002–2006. AIDCO/395/2001 (Documento de Estrategia de País para Bangladesh).
- Comisión Europea (2002), Country Strategy Paper 2002–2006, Nicaragua (Documento de Estrategia de País para Nicaragua). Bruselas, mayo.
- Consejo Europeo de Desarrollo (1995), Resolución de Consejo: Integrating gender issues in development cooperation (integración de los asuntos de género en la cooperación para el desarrollo) Bruselas: Consejo Europeo, 20 de diciembre.
- Consejo Europeo (1998), Regulación de Consejo no. 2836/98: Integrating gender issues in development cooperation. Bruselas, 22 de diciembre.
- Consejo Europeo / Comisión Europea (2001), Declaration by the Council and the Commission, 'The European Community's development policy', 10 de noviembre de 2001.
- Derbyshire, Helen (1999), 'Mainstreaming gender equality in project implementation'. Londres: DFID, enero.
- DFID (1997), Libro Blanco sobre el Desarrollo Internacional, Eliminating world poverty: A challenge for the 21st century (Eliminación de la pobreza mundial: reto para el siglo XXI) Londres: DFID, noviembre.
- DFID (1998), Country strategy paper: South Africa (Documento de Estrategia de País para Sudáfrica). Londres: DFID.

- DFID (1999), Central America: Regional Strategy Paper 1999 (Documento de la Estrategia Regional para Centroamérica). Londres: DFID, agosto.
- DFID (2000), Documento de Estrategia para logro de Objetivos, Poverty eradication and the empowerment of women (Erradicación de la pobreza y empoderamiento de las mujeres) Londres: DFID, septiembre.
- DFIDB (2002a), A review of DFID's Country Strategy for Bangladesh: CSP 1998–2002. (Revisión de la estrategia de país para Bangladesh: CSP 1998 – 2002) DFID Bangladesh, agosto.
- DFID (2002b). Statistics on International Development 1997–2001/2. Londres: DFID
- Duncan, Alex, et al. (2002), Bangladesh: Supporting the drivers of pro-poor change (Bangladesh: en apoyo a quienes conducen el cambio en favor de los pobres) Londres: DFID, junio.
- GAD Network (2003), Memorandum from the UK Gender and Development Network to the Select Committee on International Development. Londres: GAD Network, 9 de junio.
- Kanji, Nazneen, & Du Jie (2003), 'DFID China Gender Review'. Enero.
- Macdonald, Mandy (2003a), Gender equality and mainstreaming in policy and practice of the UK Department for International Development: A briefing from the UK Gender and Development Network. Londres: GAD Network, marzo
- Macdonald, Mandy (2003b), Gender equality and mainstreaming in policy and practice of the UK Department for International Development: A view from the UK Gender and Development Network. Londres: GAD Network, marzo
- Macdonald, Mandy (2003c). 'Closing the Gap: Bangladesh'. Londres: OWA. <http://www.oneworldaction.org>
- Meer, S. (2003), 'Closing the Gap: South Africa'. Londres: OWA. <http://www.oneworldaction.org>
- Miers, Henrietta, Janet Seeley, et al. (2003), Some recent experiences in gender mainstreaming in DFID. Draft background paper 2 for consideration by the Development Committee, 27 de marzo de 2003.
- Naciones Unidas (1979), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Contra las Mujeres) (CEDAW)
- Naciones Unidas (1995), IV Conferencia Internacional sobre las Mujeres. Beijing Declaration and Platform for Action (la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción) <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>>
- Norton, Andy, & Diane Elson (2002), 'What's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget process'. Estudio comisionado por SDD/DFID, junio.
- One World Action (2003), 'Closing the gender policy–practice gap: European Community development cooperation. Overview of recent research on bridging the gap and recommendations'. Londres: One World Action, junio.
- Painter, Genevieve, & Karin Ulmer (2002), Everywhere and nowhere: Assessing gender mainstreaming in European Community Development Cooperation. Londres/Bruselas: OWA/APRODEV, octubre.
- Pasos Marciacq, M and D'Angelo A. (2003). 'Closing the Gap: Nicaragua'. Londres: OWA. <http://www.oneworldaction.org>
- PNUD (2000). Human Development Report Nicaragua
- Whitehead, Ann (2003). Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers. Informe para la Red de GAD del Reino Unido. Londres, mayo.