

Gender in the World Bank's Poverty Assessments: Six Case Studies from Sub-Saharan Africa

Ann Whitehead and Matthew Lockwood

Discussion Paper No. 99, June 1999

United Nations Research Institute for Social Development

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

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

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

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

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

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

ISSN: 1012-6511

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

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

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

◆ Contents

◆ Summary/Résumé/Resumen	iii
◆ Abbreviations and Acronyms	ix
<u>1. INTRODUCTION</u>	<u>1</u>
<u>2. GENDER IN THE POVERTY ASSESSMENTS: AN OVERVIEW</u>	<u>2</u>
<u>3. THE INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL CONTEXT OF THE POVERTY ASSESSMENTS</u>	<u>7</u>
◆ 3.1 The Content and Organization of the Poverty Assessments	9
◆ 3.2 How Were the Poverty Assessments Carried Out?	9
◆ 3.3 Understanding Gender in the Poverty Assessments	10
<u>4. MEASURING POVERTY AND GENDER, I: HOUSEHOLD SURVEYS</u>	<u>11</u>
◆ 4.1 What is Poverty?	11
◆ 4.2 The Implication of the Poverty Line Approach for Gender	13
◆ 4.3 Female-Headed Households	16
<u>5. MEASURING GENDER AND POVERTY, II: GENDER AND THE PARTICIPATORY POVERTY ASSESSMENTS</u>	<u>18</u>
◆ 5.1 The Content of the Participatory Methodologies	19
◆ 5.2 Four Participatory Poverty Assessments	21
◆ 5.3 From the PPA Findings to the Poverty Assessments	23
◆ 5.4 Do the PPAs Improve Gender Analysis?	26

6. GENDER AND POLICY IN THE POVERTY ASSESSMENTS	30
◆ 6.1 Gaps Between Evidence, Analysis and Policy	31
◆ 6.2 The 1990 WDR Model of Poverty	33
◆ 6.3 Gender and the Evolution of World Bank Thinking on Poverty	34
 <u>CONCLUDING REMARKS: GENDER-DIFFERENTIATED POVERTY RELATIONS</u>	 40
 <u>BIBLIOGRAPHY</u>	 44

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

Since the late 1980s, Poverty Assessments (PAs) have emerged as the most important statements by the World Bank about poverty in particular countries. This paper examines, in some depth and from a gender perspective, a set of PAs from four sub-Saharan African countries, focusing particularly on the description and analysis of poverty in rural areas. The paper begins with an overview of the ways in which, and extent to which, women and/or gender issues are present in the PAs. The overall picture is one of inconsistencies, fragmentation and gaps, both between the six examples that are reviewed and within individual country reports. By far the most common way in which women appear in the PAs is in the guise of female-headed households. Where it is not ignored, gender “becomes visibilized” in many different ways and using a very disparate range of gender concepts. Some PAs write about “women”, others use the language of “gender” and yet others have an elaborate set of concepts, including those of the gender division of labour, gender relations, gender discrimination and so on. There is no attempt to systematize the gender analysis. The final policy sections of the PAs are particularly notable for the absence or highly limited discussion of gender issues.

The inconsistencies between the PAs suggest that the country teams had a good deal of autonomy in how they interpreted and prioritized gender issues, and section 3 of the paper looks at the institutional and organizational context in which the PAs were produced. The origins of the PAs in the 1990 **World Development Report**, the organization and composition of country teams, and the processes by which the PAs were produced are all explored. Although country teams did have a good deal of autonomy in designing their PAs, they were given guidance on poverty measurement analysis and policy in two significant World Bank documents: the **Poverty Reduction Handbook** (1992a) and **Operational Directive on Poverty Reduction** (or OD 4.15, 1991). These contain virtually no gender analysis, and a limited range of unsystematic pointers as to where teams might single out women. As a result, different task managers weighted the significance of gender differently and different teams tended to bring their own approaches to gender issues.

In the absence of a clear analytical framework for understanding gender, and detailed guidance of how to produce a gender-sensitive poverty profile, the treatment of gender in the PAs is effectively driven, on the one hand, by a set of epistemological and methodological choices about measuring poverty, and, on the other hand, by the set of prescriptions for reducing poverty which originate in the 1990 **World Development Report**.

Sections 4 and 5 focus on the empirical evidence collected in the poverty profiles, and ask why gender appears as it does, or indeed why it is “invisibilized” in certain ways. While all PAs employed data collected in surveys using households as units to establish national poverty lines, some also used various other sources, including evidence collected through participatory techniques. Household surveys rarely provide any intra-household data on gender differences—on incomes, for example. The participatory approaches have greater potential to bring out gender issues, but have mainly been used to support findings from national-level surveys. So even

where there were gender findings in the initial participatory poverty findings, these have often disappeared in the final report.

Section 6 asks why gender appears as it does (or, again, is “invisibilized”) in the policy analysis of the PAs. In most of the PAs, there are significant gaps as we move from any evidence on gender and poverty that might be present, to the policy analysis. Unlike the country-specific poverty profiles, the policy sections of the PAs are heavily influenced by peer review, and hence by both the 1990 **World Development Report** model, as well as by subsequent evolving ideas about poverty within the World Bank. Ideas about gender issues and economic growth and poverty have changed over time, with a particular shift from seeing women as vulnerable groups, where they are targeted by social safety nets, to a contemporary concern with the link between female education and growth and poverty.

We conclude that the accumulating evidence in the gender and development literature—namely that men and women experience poverty differently—has had little influence on these six case studies. The PAs lack any substantial appreciation of the issues raised by the study of gender and poverty in Africa over the last two decades. We contrast approaches that treat poverty statically, as an analysis of categories and characteristics, with those adopting a dynamic analysis of poverty, seeing it as the relational processes of impoverishment or accumulation. The link between gender and poverty lies at the level of process, and social and economic relations. For this link to be established, we suggest that poverty must be analysed as relation and process, as must gender. The key conclusion of the paper is that it is impossible to integrate gender into an understanding of poverty unless the reading of evidence, analysis and policy are all based on these relational processes of impoverishment or accumulation.

Ann Whitehead is a lecturer in social anthropology at the University of Sussex. Matthew Lockwood works with Christian Aid.

Résumé

Depuis la fin des années 80, les Bilans de la pauvreté apparaissent comme les documents les plus importants de la Banque mondiale sur la pauvreté dans certains pays. Sous l'angle de la sexospécificité, cette étude explore de façon assez approfondie une série de Bilans de la pauvreté dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne, axés en particulier sur la description et l'analyse de la pauvreté dans les campagnes. Les auteurs commencent par examiner dans quelle mesure et de quelle manière les femmes et/ou la sexospécificité sont présentes dans ces bilans. L'image générale qui se dégage tant des six exemples étudiés que des différents rapports nationaux est incohérente, morcelée et lacunaire. C'est le plus souvent au travers des ménages dont elles sont le chef que les femmes sont présentes dans ces bilans. Lorsqu'elle n'est pas ignorée, la dimension hommes-femmes est mise au jour de bien des manières et à l'aide des concepts très disparates. Dans certains bilans, il est question des “femmes”, d'autres utilisent le sexe comme catégorie sociale et d'autres encore, un ensemble complexe de concepts, notamment ceux de la division du travail entre les sexes, des rapports sociaux entre hommes et femmes, de la discrimination sexuelle, etc. Il n'y a aucune tentative de systématisation d'une analyse sexospécifique. Les questions de différenciation entre les sexes sont manifestement absentes des chapitres sur les politiques, qui concluent les bilans, ou n'y sont que très brièvement abordées.

Les incohérences observées entre les bilans laissent à penser que les équipes nationales ont joui d'une grande liberté pour interpréter les questions de sexospécificité et établir entre elles un ordre de priorité. La section 3 de l'étude porte sur le contexte institutionnel et organisationnel dans lequel ont été dressés ces Bilans de la pauvreté. Les auteurs s'intéressent aux origines de ces bilans, qui apparaissent pour la première fois dans le **Rapport sur le développement dans le monde** de 1990, à leur mode d'établissement et à l'organisation et à la composition des équipes nationales. Bien que celles-ci aient eu une grande liberté dans la manière de les concevoir, des directives leur avaient été données sur l'analyse des indicateurs de la pauvreté et la politique à suivre en la matière dans deux documents importants de la Banque mondiale, le **Poverty Reduction Handbook** (1992a) (Eléments d'une stratégie de lutte contre la pauvreté) et la **Operational Directive on Poverty Reduction** (ou OD 4.15, 1991) (Directive opérationnelle sur la lutte contre la pauvreté). On ne trouvera pratiquement pas trace d'une analyse sexospécifique dans ces deux documents et les rares indications qu'ils donnent sur les domaines dans lesquels les équipes pourraient mettre en évidence la dimension féminine n'ont rien de systématique. L'importance accordée au sexe comme catégorie sociale a donc varié selon les répartiteurs et chaque équipe a eu tendance à aborder les questions de sexospécificité sous son angle propre.

Faute d'une grille d'analyse claire permettant de comprendre la sexospécificité et de directives détaillées sur la façon d'établir un profil de la pauvreté différencié selon le sexe, le traitement de la sexospécificité dans les Bilans de la pauvreté est en fait déterminé, d'une part, par un ensemble de choix épistémologiques et méthodologiques touchant à la manière de mesurer la pauvreté, et de l'autre, par les prescriptions de lutte contre la pauvreté initialement énoncées dans le **Rapport sur le développement dans le monde** de 1990.

Les sections 4 et 5 portent sur les renseignements empiriques glanés dans les profils de pauvreté. Les auteurs se demandent pourquoi la sexospécificité apparaît sous cette forme ou pourquoi elle est, à certains égards, occultée. Si tous les bilans se sont servis des données recueillies par le biais d'enquêtes auprès des ménages pour établir où se situe le seuil de pauvreté dans le pays en question, certains ont eu recours aussi à diverses autres sources, notamment à des données obtenues à l'aide de techniques participatives. Les enquêtes auprès des ménages renseignent rarement sur les différences, de revenus par exemple, entre hommes et femmes à l'intérieur du ménage. Les méthodes participatives ont plus de chances de révéler des disparités entre hommes et femmes mais elles ont été utilisées essentiellement pour corroborer les conclusions des enquêtes nationales. Ainsi, même là où les techniques participatives avaient permis d'aboutir à des conclusions sur la pauvreté féminine et masculine, celles-ci ont souvent disparu dans le rapport final.

Dans la section 6, les auteurs se demandent pourquoi la sexospécificité apparaît sous cette forme (ou est occultée) dans les chapitres des bilans consacrés à l'analyse des politiques. Si on les examine de bout en bout, en commençant par chercher les éléments que l'on pourrait y trouver sur les facettes masculine et féminine de la pauvreté pour finir avec l'analyse des politiques, on se rend compte que ces bilans présentent, pour la plupart, des lacunes importantes. Contrairement au profil de la pauvreté établi pour le pays étudié, les chapitres consacrés aux politiques sont largement revus par d'autres personnes et sont donc très influencés à la fois par le modèle du **Rapport sur le développement dans le monde 1990** et

par l'évolution ultérieure des conceptions de la Banque mondiale elle-même sur la pauvreté. Les idées sur les questions d'équité entre les sexes, la croissance économique et la pauvreté ont évolué avec le temps et, si l'on considérait naguère les femmes comme un groupe vulnérable devant bénéficier d'une sécurité sociale, on s'intéresse davantage aujourd'hui au lien entre l'éducation des fillettes et des femmes et la croissance et la pauvreté.

Les auteurs concluent que les éléments qui s'accumulent dans la littérature sur les femmes et le développement et qui tendent à prouver que hommes et femmes ont des expériences différentes de la pauvreté ont eu peu d'influence sur ces six études de cas. Les Bilans de la pauvreté n'ont pas su prendre en compte les questions soulevées par les études qui ont été faites de la pauvreté féminine et masculine en Afrique depuis 20 ans. Aux approches statistiques, dans lesquelles sont analysées les catégories et les caractéristiques de la pauvreté, les auteurs opposent une vision plus dynamique de la pauvreté, qui leur apparaît comme un processus relationnel d'appauvrissement ou d'accumulation. Le lien entre sexe et pauvreté se situe au niveau de ce processus et des relations sociales et économiques. Pour établir ce lien, il faut, à leur avis, analyser la pauvreté sous l'angle relationnel et dynamique, comme les rapports sociaux entre hommes et femmes. La principale conclusion de cette étude est qu'il est impossible de différencier les dimensions masculine et féminine de la pauvreté si l'interprétation des données, l'analyse et les politiques ne reposent pas toutes sur ces processus relationnels d'appauvrissement et d'accumulation.

Ann Whitehead est chargée de cours en anthropologie sociale à l'Université du Sussex. Matthew Lockwood travaille à Christian Aid.

Resumen

Desde finales de los años 80, las Evaluaciones de la Pobreza (EP) del Banco Mundial han surgido como las afirmaciones más importantes con respecto a la pobreza en determinados países. Este documento examina con cierto detenimiento y desde una perspectiva que toma nota de las distinciones entre el hombre y la mujer en la sociedad, un conjunto de EP aplicadas en cuatro países del África subsahariana, concentrándose particularmente en la descripción y el análisis de la pobreza en las zonas rurales. El documento comienza con una visión general de las formas y la medida en que, las mujeres y/o las cuestiones relativas a las diferencias de trato por razón de sexo están presentes en las Evaluaciones de la Pobreza. El cuadro panorámico es de inconsistencias, fragmentación y brechas, tanto entre los seis ejemplos que se examinan como en los informes mismos de cada país. Sin

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21599

