

## DECENTRAMENTO, SVILUPPO LOCALE ED EMPOWERMENT DELLE DONNE: PRATICHE E SAPERI INNOVATIVI

*Sara Swartz*<sup>\*</sup>

Il rapporto tra le riforme per il decentramento, i processi di sviluppo locale e l'empowerment delle donne è il tema principale di questo numero di *Universitas Forum*. Nel lanciare la *call for experiences* che ha portato a molti dei casi di studio qui pubblicati, eravamo interessati a capire, dalla prospettiva delle donne e degli uomini direttamente coinvolti in questi processi nei propri paesi, se e come tali esperienze hanno realmente contribuito all'empowerment sociale, economico e politico delle donne, e se hanno creato nuove o migliori opportunità che le rendessero agenti di cambiamento positivo nelle proprie comunità. Eravamo inoltre interessati a identificare pratiche innovative, strumenti, metodi e approcci che potessero facilitare questo processo e a studiare il ruolo d'intermediari e alleati, quali i network internazionali e le agenzie di cooperazione, gli istituti di ricerca e le università.

Gli articoli, i video e le trasmissioni radiofoniche incluse nella sezione "In Practice" parlano da sé e nella maggior parte dei casi lo fanno direttamente attraverso la voce delle donne e degli uomini le cui esperienze vi sono illustrate. La discussione della tavola rotonda con i membri del comitato consultivo editoriale e i contributi della sezione "Punti di vista" offrono una diversa prospettiva: queste voci sono quelle dei donatori, degli esperti delle agenzie ONU, dei network, degli istituti di ricerca e degli accademici, tutti impegnati a livello internazionale sui temi dell'empowerment delle donne e dello sviluppo. Quali sono i temi comuni e le risposte che emergono da queste differenti prospettive?

### **Decentramento ed empowerment delle donne**

Per *decentramento* s'intende il trasferimento di responsabilità e risorse dall'autorità centrale a un livello locale di governo, con un conseguente aumento dell'autonomia e delle capacità di determinare le politiche e l'uso delle risorse a livello locale. Le riforme per il decentramento sono promosse come strumento per migliorare le dinamiche democratiche, la qualità e l'efficienza dei processi di sviluppo e la partecipazione dei cittadini ai meccanismi di governo e alle forme di sviluppo che si ripercuotono sulle loro vite (Cos-Montiel, 2009).

*Empowerment* "si riferisce all'ottenimento o al recupero dei propri poteri o al dare poteri a qualcun altro (...). L'empowerment, per essere effettivo, deve risultare in un sostanziale trasferimento di risorse" (Mendell, 2010). Esso è anche definito come un processo di trasformazione delle dinamiche di potere tra individui e gruppi sociali, che modifica la distribuzione dei poteri sfidando le ideologie che giustificano le diseguglianze (come il genere e le caste). Esso cambia i modelli prevalenti per l'accesso e il controllo delle risorse economiche, naturali e intellettuali, trasformando le istituzioni e le strutture che rinforzano

---

\* Sara Swartz, direttrice del Programma Universitas, KIP International School (Knowledge, Innovations, Policies and Territorial Practices for the UN Millennium Platform), è coordinatrice del comitato di redazione di *Universitas Forum*.

e sostengono le dinamiche del potere (come la famiglia, lo Stato, il mercato, l'educazione e i mezzi d'informazione) (Batliwala, 1993). Le principali conferenze Onu degli anni '90 definirono i cinque elementi che determinano l'empowerment delle donne: il senso di autostima, il diritto a fare delle scelte e a determinarle, il diritto ad avere accesso alle opportunità e alle risorse, il diritto ad avere il potere di controllare le proprie vite sia all'interno che all'esterno della casa, la capacità di influenzare la direzione del cambiamento per creare un ordine sociale ed economico più giusto, sia a livello nazionale che internazionale.

In molti paesi, le riforme per il decentramento hanno garantito alle istituzioni locali una maggiore autonomia e maggiori responsabilità in diverse aree quali la salute, l'educazione e lo sviluppo economico locale. Hanno aperto nuovi spazi istituzionali per la consultazione e la partecipazione dei cittadini, riguardanti le priorità per la pianificazione locale e lo stanziamento delle risorse. Tuttavia, a oggi, gran parte della ricerca accademica ha concluso che il decentramento ha avuto un impatto positivo solo marginale, se non nullo, sulle donne, sia in termini di protezione e promozione dei loro diritti che in termini di empowerment sociale, politico ed economico. In parte, questa conclusione si basa sulla consapevolezza che i meccanismi di governance a livello locale, in sé e per sé, non modificano in modo significativo i rapporti di potere esistenti, perché "gli interessi per il potere e le risorse a livello di governo locale operano in modi che escludono le donne. I sistemi formali e informali (quali le leadership tradizionali) e le relazioni personali oltrepassano la governance locale, limitando lo spazio per la partecipazione delle donne e per i temi importanti per loro" (Cos-Montiel, 2006). Come indica giustamente Cos-Montiel, se non si creano spazi per pratiche democratiche a livello locale, i processi di empowerment rimangono una promessa disattesa.

Non si tratta tuttavia di un processo lineare e le esperienze delle donne dall'Africa, Asia e America Latina raccontate in questo numero di *Universitas Forum* sembrano confermarlo. Mostrano come le donne stiano cogliendo in modo importante le opportunità offerte dalle riforme per il decentramento. Parlano del lavoro delle donne come contadine, dispensatrici di cure all'interno e all'esterno delle proprie famiglie, produttrici e venditrici di medicine tradizionali, imprenditrici, assistenti paralegali, operatrici comunitarie, organizzatrici. Il loro lavoro sta avendo un importante impatto sul benessere e la sicurezza delle loro famiglie e delle loro comunità. Sta garantendo la diversità agricola e la sicurezza alimentare, proteggendo le risorse naturali, generando mezzi di sostentamento e risparmi da investire, e preservando i saperi tradizionali.

Attraverso le loro attività, queste donne, spesso molto povere ed emarginate, si stanno organizzando collettivamente in gruppi di contadine, tramite giardini organici collettivi, *self-help groups*, centri servizi per donne imprenditrici, gruppi di risparmio e credito o "tontines", attraverso reti locali e associazioni. In questo modo si esprimono la leadership e la solidarietà femminile, fattori che stanno trasformando lo spazio socio-politico locale. Queste donne stanno occupando sempre di più gli spazi istituzionali a livello locale e intermedio che sono stati creati attraverso le riforme per il decentramento e stanno acquisendo le competenze, la fiducia in se stesse e le capacità per farlo in maniera efficace. Stanno usando questo spazio per esprimere i propri bisogni collettivi, costruendo alleanze con gli uomini delle proprie famiglie e delle comunità stesse, guadagnandosi il loro rispetto e l'elezione all'interno dei consigli locali per rappresentare gli interessi dell'intera

comunità. Occupando questi nuovi spazi, in molti casi le donne s'impegnano anche nella loro trasformazione.

Ovviamente ci sono ancora molti ostacoli: nelle aree rurali, il mancato accesso alla terra è un importante limite per le donne, sia in termini di diritti che di sostentamento; il difficile accesso al credito, alle tecnologie, alle infrastrutture, all'assistenza tecnica e ad altri strumenti indispensabili impedisce a molte donne di sviluppare in pieno il potenziale economico del proprio lavoro e l'impatto profondo che potrebbero avere sugli indicatori di sviluppo; le difficoltà di accesso alle opportunità di educazione, formazione e *capacity building* limitano l'espressione del loro potenziale. L'elevato carico di lavoro delle donne, spesso triplo, specialmente nelle comunità rurali, rende per loro difficile trovare il tempo di percorrere le distanze necessarie per frequentare incontri o seminari, rischiando di perdere il reddito di un giorno di lavoro; a causa delle barriere linguistiche e d'istruzione, molte donne nelle aree rurali non sono in grado di leggere il materiale necessario per la preparazione dei meeting; affrontano stereotipi, ostilità, vessazioni e persino violenza, anche sessuale. La violenza è, infatti, una grave violazione dei diritti umani delle donne e ostacola il loro pieno godimento della cittadinanza e la capacità di esprimere la propria *agency*.

### **Le donne come agenti dello sviluppo economico locale**

Da Oriente a Occidente l'imprenditore, il terapeuta tradizionale, l'agricoltore e molti altri mestieri chiave della società sono declinati al maschile. Ma non è sempre così. Se consideriamo i casi qui presentati, vediamo che le donne non solo si assumono ruoli produttivi e riproduttivi nelle proprie comunità, ma contribuiscono anche ampiamente allo sviluppo economico locale, agendo contemporaneamente per promuovere il benessere economico e sociale e il cambiamento politico. In queste esperienze, il lavoro delle donne non solo genera sostentamento per le loro famiglie e sviluppo economico per le loro comunità, ma anche sistemi che sono più rispettosi e in armonia con il sapere tradizionale, la cultura locale, gli ecosistemi e la biodiversità.

Esperienze come quelle del Centro di Servizi per l'Imprenditorialità delle Donne (CSEM) in Honduras, delle donne contadine e curatrici di giardini comunitari in India, delle donne produttrici di medicine tradizionali in Mali e dei gruppi di risparmio e di credito in Sudafrica, mostrano che le donne esercitano contemporaneamente la propria *agency* in spazi che sono tradizionalmente separati, ma che nelle loro vite risultano interconnessi: l'ambiente privato della casa e della famiglia, l'arena pubblica, dove esercitano il proprio lobbying e la propria *advocacy* politica e il mercato, in cui le donne negoziano con gli uomini, seppur da un punto di partenza svantaggiato.

Come molti casi illustrano, vi sono modi concreti per facilitare l'empowerment economico e il ruolo attivo delle donne. Il primo passo da fare resta il loro riconoscimento formale come attori economici, contadine, imprenditrici, e, in generale, agenti di sviluppo umano e di cambiamento. Senza questo primo e fondamentale passo, il contributo economico delle donne resta invisibile, relegato all'economia informale e senza la possibilità di dare vita ad associazioni formali, di accedere alle tecnologie, al credito, alle infrastrutture, alla formazione, e ultimo, ma non meno importante, a mercati migliori e più equi. I casi qui presentati illustrano anche che un accesso iniquo ai diritti di proprietà formale e ai diritti terrieri, costituisce un ulteriore e fondamentale ostacolo da superare.

Vi è una domanda crescente di servizi sistematici e sostenibili a livello locale, specialmente da parte delle donne. Le Agenzie di Sviluppo Economico Locale (LEDA) possono offrire servizi di alta qualità su misura per i bisogni delle donne, che si tratti di formazione, credito, accesso a mercati più equi, infrastrutture, empowerment personale o promozione nella creazione di associazioni. L'esempio del Centro di Servizi per l'Imprenditorialità delle Donne (CSEM) collegato alla LEDA del Dipartimento di Valle, Honduras, è un esempio emblematico. Le donne reagiscono con passione alla sfida di allargare le proprie imprese e di aprirsi al mondo esterno. Partecipano ai seminari, ai viaggi studio e alle fiere per incrementare il proprio capitale umano e sociale e danno valore alla partecipazione collettiva a gruppi di risparmio e di auto-aiuto. Con poche risorse ben indirizzate, gli ostacoli possono essere rapidamente superati e i benefici materiali e immateriali per le donne e le proprie comunità risultano ben visibili. L'esperienza Sudafricana chiarisce l'importanza di abbattere gli stereotipi sull'*agency* economica delle donne: l'economia non si fa solo nei mercati, ma comincia dalla gestione economica della casa e ha molto a che vedere con i rapporti umani. Dare alle donne il potere di negoziare, usare il proprio denaro e i risparmi e scegliere a quali investimenti dare priorità - l'educazione, la sanità o la produzione - le aiuta ad applicare preziose strategie di gestione economica che le salva dalla trappola della povertà e di una più estrema esclusione. Il riconoscimento dell'*agency* delle donne e la prospettiva che questa apporta alle trasformazioni in atto è particolarmente importante per rovesciare l'idea che vede le donne come vittime, come gruppo vulnerabile e bisognoso di aiuto esterno, in particolare da parte degli uomini. Ma se lo sviluppo economico può promuovere il ruolo attivo delle donne (migliorando le condizioni che ne permettono l'esercizio, come i redditi più alti, un maggiore accesso ai servizi e più infrastrutture), questo non può accadere senza un empowerment politico e la trasformazione di norme sociali scritte e non.

### **Innovare le pratiche**

Le diverse pratiche illustrate in queste esperienze sono state ideate per superare gli ostacoli qui menzionati, ai quali le donne devono far fronte. Spesso sono tratte da esperienze simili, ma nel processo di contestualizzazione e adattamento sono state rinnovate in modo importante, con l'introduzione di nuovi metodi, idee e approcci.

Quelle usate dalle donne per trarre vantaggio dalle (ma anche per contribuire alle) opportunità offerte dal decentramento e dallo sviluppo locale sono numerose e meriterebbero un'analisi più approfondita di quanto sia possibile qui. Molte di queste fanno riferimento a strumenti democratici, quali il bilancio di genere e la pianificazione in una prospettiva di genere, e includono una loro introduzione a livello locale, come nel Kerala, in Mozambico e in Guatemala, il coinvolgimento delle donne nella pianificazione urbana, come nel "Women Plan Toronto" e la partecipazione delle associazioni di donne quali REDMUCH ai consigli dipartimentali di sviluppo in Guatemala. Includono inoltre l'uso dei *safety audits* delle donne per mappare i problemi che riguardano il loro senso di sicurezza nelle proprie case, nei posti di lavoro e negli spazi pubblici, e per promuovere soluzioni politiche e pratiche. I *safety audits* delle donne, sperimentati a Toronto, sono stati adattati a realtà urbane molto diverse, come Città del Guatemala e Livingston sulla Costa Caraibica. La mappatura è stata usata anche in America Centrale per portare alla luce la rete di attività economiche informali e invisibili delle donne e incoraggiare la creazione di associazioni che promuovano i loro bisogni, generino catene di valore e abbiano un

impatto sulle politiche. In questo caso, il supporto delle università locali che conoscono il sistema informativo geografico (SIG) è stato fondamentale.

Altri elementi innovativi hanno migliorato l'accesso delle donne all'economia formale. Valorizzare i loro saperi tradizionali ha permesso alle venditrici di piante medicinali in Mali di sfidare l'egemonia dei terapeuti tradizionali e garantire la trasmissione di queste conoscenze di generazione in generazione. Con l'introduzione di una semplice infrastruttura, come un chiosco nel mercato, non solo le condizioni di lavoro delle donne sono migliorate, ma il loro status d'imprenditrici si è consolidato, il loro reddito è aumentato e la qualità delle piante vendute ai clienti, e di conseguenza la loro salute, sono migliorate. Un altro importante esempio è la creazione dei Centri Servizi per l'Imprenditorialità delle Donne (CSEM) in America Centrale. Questi sono stati realizzati sulla base delle preesistenti LEDA, ma i loro servizi sono stati modificati su misura per i bisogni specifici delle imprenditrici. La consapevolezza che la maggior parte delle richieste di credito pervenute alle LEDA arrivasse da donne, ma che le somme da loro richieste fossero in genere molto inferiori rispetto a quelle richieste dagli uomini, ha portato a una mappatura dettagliata delle attività delle donne, per la maggior parte di tipo informale e gestite dentro alle mura domestiche. In Honduras, la collaborazione tra la LEDA del Dipartimento di Valle e l'Università di Zamorano, è stata determinante per mettere in pratica un approccio multi fase e multi settoriale volto a rafforzare l'imprenditorialità delle donne. Ciò ha incluso un'analisi delle catene di valore esistenti e potenziali e dei colli di bottiglia, e infine la proposta di fornire alle donne imprenditrici servizi concreti di alta qualità, quali la formazione, l'accesso al credito e, ancora più importante, l'opportunità di accrescere la propria autostima e di comprendere meglio il proprio diritto a una piena partecipazione alla *governance* locale. Ciò ha portato a un empowerment personale delle donne e a un ampliamento delle loro attività economiche: dalla gestione di ostelli in aree dal potenziale turistico all'agricoltura organica e alla produzione di arte e artigianato tradizionale, ma non solo.

Altri approcci sono stati dedicati al ruolo delle donne come contadine. Le esperienze agricole dei gruppi di donne nel Kerala e Maharashtra in India, per fare un altro esempio, hanno sviluppato ulteriormente i gruppi di auto-aiuto attraverso la creazione di gruppi di vicinato sistematicamente collegati alle istituzioni di governo locale, innovando questa pratica già comune a molti paesi dell'Asia e dell'Africa. I giardini comunitari nel Tamil Nadu, India, sono stati realizzati sulla base della diffusa pratica degli orti casalinghi, i quali sono stati migliorati grazie all'introduzione e al ripristino di ortaggi locali che hanno contribuito alla conservazione della biodiversità e alla sicurezza alimentare, finanziaria e sanitaria delle donne, delle loro famiglie e delle loro comunità.

Un filo comune è il lavoro di collaborazione tra i ricercatori e le comunità povere rurali, e questa "contaminazione" di saperi ha portato a molte delle innovazioni qui menzionate. I casi del Mali e del Cile sono particolarmente indicativi da questo punto di vista. Esaminando le forme partecipate di apprendimento e di ricerca, in un caso sulle sementi e nell'altro su un nuovo modello formativo, vediamo come questa contaminazione non solo abbia innovato le pratiche dello sviluppo, ma abbia anche generato innovazioni all'interno delle università stesse.

## Sapere, ricerca e ruolo delle università

Il sapere è centrale per l'empowerment, e questo tema è trattato da differenti prospettive in molti dei casi di studio. Il sapere delle donne povere delle zone rurali spesso non è riconosciuto come tale e nell'ambito dei processi volti a rafforzare il loro empowerment personale, economico e politico, molti sforzi sono stati fatti per far sì che i saperi esistenti potessero emergere e guadagnare legittimità, specialmente a livello locale. Questo ha prodotto vantaggi concreti per le donne coinvolte e per le loro comunità. Le loro conoscenze in merito alle piante tradizionali e agli ortaggi locali sono solo due esempi tra i tanti.

Nello stimolare questi saperi locali, la ricerca ha giocato un ruolo fondamentale. Non solo i ricercatori hanno documentato e analizzato i processi esistenti, ma sono stati direttamente coinvolti assieme alle comunità rurali nell'ideazione e nella conduzione di nuove iniziative. E, nell'ambito di questi processi, essi hanno contribuito alle innovazioni che hanno prodotto effetti positivi in diversi modi. Ciò ha richiesto l'adozione di metodi quali la *partnership research*, la ricerca-azione partecipata, la mappatura partecipativa e altri, che conferiscono uguale dignità alle tante varietà di saperi e alle modalità con cui questi sono trasmessi, anche al di là della parola scritta. Questa co-costruzione di conoscenze è un potente strumento per l'empowerment e la trasformazione e ha generato significative innovazioni politiche e sociali.

Ciò implica anche riconsiderare il ruolo delle università, e i casi del Mali e del Cile ne offrono alcuni esempi. Da una parte, le università hanno un importante ruolo scientifico e **politico** nello scoprire e nel legittimare le conoscenze racchiuse nelle comunità locali e nell'aiutarle a trasmettere tali saperi all'esterno e ai piani alti, nelle arene politiche nazionali e internazionali. Questo richiede, tra le altre cose, un ripensamento degli approcci tradizionali alla ricerca accademica e alla proprietà intellettuale. Dall'altra parte, le università hanno l'opportunità di incorporare queste nuove conoscenze in insegnamenti e tipi di formazione che rispondano ai bisogni dalle comunità locali, come nelle esperienze già menzionate e in molte altre.

## Cooperazione Internazionale e reti

Nelle esperienze qui pubblicate, gli attori della cooperazione - donatori e Ong internazionali - giocano un ruolo preminente soltanto in pochi casi. Questa è la prova della ricchezza e della diffusione dei processi endogeni, che stanno prosperando con il supporto d'istituzioni locali e nazionali, tra cui le università, i centri di ricerca e le ONG giocano un ruolo incisivo.

Qual è dunque il valore aggiunto della cooperazione internazionale? Una risposta ovvia si trova nelle risorse addizionali che i donatori apportano per influenzare i processi nazionali e locali in situazioni in cui tali risorse sono molto scarse e la precedenza è data a priorità settoriali come la salute, l'educazione e lo sviluppo delle infrastrutture. Tuttavia, l'interesse dei donatori nello sviluppo locale e nell'empowerment delle donne, sebbene crescente, rimane marginale.

Emergono però diverse opportunità che potrebbero essere colte. In primo luogo, la cooperazione internazionale è un'occasione per sperimentare nuovi approcci, com'è

dimostrato dalle esperienze del GELD in Mozambico e dai progetti associati al programma MyDEL in America Centrale. Se utilizzata strategicamente, la cooperazione internazionale può aprire nuove porte e stimolare modalità innovative di fare le cose. Ma il fatto che questo avvenga con successo sembra dipendere dalla capacità d'identificare e rafforzare processi locali promettenti e di accompagnarli con supporto tecnico e di altro tipo per un lungo periodo. Questo è stato sicuramente il caso del Centro America, dove i CSEM, e le LEDA in cui questi sono integrati, hanno iniziato la loro storia con il processo di pace della fine degli anni '80 e continuano ancora oggi. Il successo dipende anche dalla capacità di riconoscere, accompagnare e supportare il ruolo di facilitazione delle istituzioni locali e nazionali, tra cui le università e i centri di ricerca, ma anche e soprattutto le istituzioni pubbliche nazionali, se la cooperazione internazionale vuole porsi l'obiettivo di portare a innovazioni politiche significative.

Un'altra importante opportunità viene dai network internazionali. Molte esperienze, come quella di Groots in Kenya, le esperienze in Uganda, quelle di LEDA e CSEM in America Centrale per citarne alcune, fanno parte di reti nazionali, regionali e internazionali. Questi network agevolano l'apprendimento e il dialogo tra pari, gli scambi di esperienze, pratiche e strumenti, oltre a fornire l'opportunità di portare le esperienze e le lezioni locali nell'arena politica a livello internazionale.

Strettamente collegato a questa rete, è il ruolo della cooperazione Sud - Sud, spesso favorita a livello strategico e pratico dai centri di ricerca internazionali, dalle università e dalla cooperazione decentrata. La cooperazione Sud - Sud e quella triangolare stanno generando reti in cui si scambiano pratiche, tecnologie e strumenti innovativi, le lezioni sono condivise e si stabiliscono e alimentano alleanze pratiche e forme di apprendimento di lungo periodo.

Speriamo che questo numero offra nuovi apporti a questo importante dibattito e aspettiamo con impazienza di proseguire il dialogo.

(traduzione di Giulia Malagoli)

### **Riferimenti bibliografici**

- Batliwala S. (1993) *Empowerment of Women in South Asia. Concepts and Practices*. New Delhi: FAO.
- Cos-Montiel F. (2006) "[Developing a Research Agenda on Decentralization and Women's Rights in Latin America](#)". Background paper for the IDRC Gender Unit Research Competition, January.
- Cos-Montiel F. (2009) "[Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes at All Levels](#)". Written statement submitted for the Commission on the Status of Women, 53<sup>rd</sup> session, New York, 2-13 March.
- Mendell M. (2010) "[Empowerment: From Noise to Voice](#)". *Universitas Forum* 2(2) Settembre 2010.