

## DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES: INNOVANDO CONOCIMIENTOS Y PRÁCTICAS

*Sara Swartz* \*

La relación entre reformas hacia la descentralización, procesos de desarrollo local y empoderamiento de las mujeres constituye la temática principal de este número de *Universitas Forum*. Cuando lanzamos la convocatoria para recolectar experiencias que representan la mayoría de los estudios de caso que aquí se publican, queríamos comprender, desde la perspectiva de las mujeres y de los hombres directamente involucrados en dichos procesos en sus países, si y cómo, en la realidad ellos contribuyeron a empoderar a las mujeres social, económica y políticamente, y si se han creado nuevas o mejores oportunidades para que las mujeres sean agentes de cambio positivo en sus comunidades. También estábamos interesados en identificar prácticas innovadoras, herramientas, métodos y enfoques que podrían facilitar este proceso, y el papel de intermediarios y aliados, tales como las redes internacionales, las agencias de cooperación, los institutos de investigación y las Universidades.

Los artículos, videos y las difusiones de radio incluidos en la sección "en la práctica" hablan por sí mismos, y en gran medida, lo hacen directamente a través de las voces de las mujeres y de los hombres cuyas experiencias son reportadas en este medio. La mesa redonda virtual con los integrantes del consejo editorial y las contribuciones contenidas en la sección "puntos de vista" ofrecen una visión desde una perspectiva diferente: estas voces son las de los donantes internacionales, altos funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas, redes internacionales, institutos internacionales de investigación y académicos. Todos los involucrados han participado en procesos de empoderamiento y desarrollo de las mujeres en el ámbito internacional. ¿Cuáles son entonces las cuestiones y las respuestas comunes que surgen desde estas diferentes perspectivas?

### **La descentralización y el empoderamiento de las mujeres**

La descentralización debe ser entendida como la transferencia por parte de la autoridad centralizada (toma de decisiones y recursos) hacia un nivel local de gobierno, lo que implica una mayor autonomía y capacidad para determinar la política y el uso de los recursos a nivel local. Las reformas de descentralización comparten el objetivo de transformarse en un medio para profundizar la democracia, mejorar la calidad y la eficacia del proceso de desarrollo e incentivar y consolidar la participación ciudadana dentro de los mecanismos de gobernanza y en el ámbito de los procesos de desarrollo que afectan las vidas de las personas (Cos-Montiel, 2009).

Empoderamiento "se refiere a ganar o recuperar el poder propio o dar el poder a otra persona [...]. El empoderamiento realmente importante no puede no resultar en una

---

\* Sara Swartz, directora del Programa Universitas, KIP International School (Knowledge, Innovations, Policies and Territorial Practices for the UN Millennium Platform), es coordinadora del comité editorial de *Universitas Forum*.

transferencia sustancial de recursos” (Mendell, 2010). El empoderamiento también se puede definir como un proceso de transformación de las relaciones de poder entre individuos y grupos sociales, que pretenden desestructurar la arquitectura del poder social, al cuestionar las ideologías que justifican la desigualdad social (como el género o la casta), al proponer cambios en los patrones prevalecientes de acceso y control sobre derechos económicos, recursos naturales e intelectuales, mediante la transformación de las instituciones y estructuras que refuerzan y mantienen estructuras de poder existentes (tales como la familia, el Estado, el mercado, el sistema educativo y los medios de comunicación) (Batliwala, 1993). Las principales conferencias de las Naciones Unidas de la década de los '90 indican que el empoderamiento de las mujeres tiene cinco características: fomenta en las mujeres el sentido de su propio valor, realiza el derecho de ellas a escoger en forma autónoma entre diferentes oportunidades, reafirma el derecho a tener acceso a oportunidades y recursos, así como el derecho a ejercer el poder de control sobre su propia vida, tanto dentro como fuera del hogar, y en fin la capacidad de influenciar la dirección del cambio social hacia crear un orden socio-económico más justo, tanto a nivel nacional como internacional.

En muchos países, las reformas de descentralización han garantizado mayor autonomía de las instituciones locales y responsabilidad en varias áreas tales como salud, educación y desarrollo económico local. Se han abierto nuevos espacios institucionales para la consulta y la participación ciudadana sobre las prioridades de la planificación local y la asignación de recursos. Sin embargo, una gran parte de la investigación académica y sobre políticas públicas ha concluido que la descentralización ha tenido hasta la fecha un impacto positivo muy marginal en las mujeres, tanto en términos de protección y promoción de sus derechos como en el avance hacia su empoderamiento, social, político y económico. En parte, esta conclusión se basa en el reconocimiento de que los mecanismos de gobernanza a nivel local, no modifican en sí mismos de manera significativa las relaciones de poder existentes, ya que "los portadores de intereses que compiten por poder y recursos a nivel de gobierno local excluyen a las mujeres. Los sistemas formales e informales [como el liderazgo tradicional] que caracterizan la gobernanza local limitan el espacio para la participación de las mujeres y no permiten plantear temas importantes para ellas" (Cos-Montiel, 2006). Cos-Montiel correctamente recuerda que sin desarrollar prácticas y abrir espacios más democráticos a nivel local, los procesos de empoderamiento siguen siendo una promesa incumplida.

Estos no son necesariamente procesos lineales, sin embargo, las experiencias de las mujeres de África, Asia y América Latina presentadas en esta edición de *Universitas Forum* parecen confirmar esto. Demuestran cómo las mujeres están beneficiando de manera importante las oportunidades ofrecidas por las reformas de descentralización. Hablan del trabajo de las mujeres, como agricultoras, cuidadoras dentro y fuera de sus familias, productoras y vendedoras de medicinas tradicionales, empresarias, profesionales paralegales, trabajadoras comunitarias y animadoras. El trabajo de las mujeres tiene un impacto significativo en el bienestar y en la seguridad de sus familias y de las comunidades locales. Ellas promueven la diversidad agrícola y la seguridad alimentaria, la protección de los recursos naturales, la generación de medios de subsistencia y de ahorro para la inversión, así como la preservación de los conocimientos tradicionales.

A través de su trabajo, las mujeres, a menudo muy pobres y marginadas, se están organizando colectivamente en grupos de agricultores, en jardines orgánicos comunitarios,

en grupos de autoayuda, con el apoyo de centros de servicios para las mujeres emprendedoras, en planes de ahorro y crédito o "tontinas", y en general en el marco de redes locales y asociaciones. De esta manera, se movilizan el liderazgo y la solidaridad de las mujeres transformando el contexto socio-político local. Estas mujeres están cada vez más, ocupando espacios institucionales en los niveles locales e intermedios que se han creado dentro de la arquitectura de las reformas de descentralización, y están adquiriendo las habilidades, la confianza y las capacidades para hacerlo con eficacia. Están utilizando el espacio local para expresar sus necesidades colectivas, como mujeres y como miembros de la comunidad en general. Son capaces de construir alianzas con los hombres de sus familias y con las comunidades en general, ganando su respeto hasta llegar al punto de ser elegidas en los consejos locales para representar los intereses de toda la comunidad. Finalmente ocupando estos nuevos espacios, en muchos casos se comprometen también en transformarlos.

Por supuesto, todavía se encuentran muchos obstáculos: en las zonas rurales el acceso a la tierra es un obstáculo importante para las mujeres, tanto en términos de sus derechos y medios de subsistencia; la falta de acceso a créditos, a la tecnología, a las infraestructuras, a la asistencia técnica y a otros instrumentos necesarios que limitan a muchas mujeres a no desarrollar plenamente el potencial económico de su trabajo y de tener un mayor impacto en los indicadores de desarrollo local; dificultades en el acceso a oportunidades de educación, formación, limitan la plena expresión de sus potenciales personales y económicos. Con frecuencia la triple carga de trabajo de las mujeres, especialmente en las comunidades rurales dificulta encontrar el tiempo para recorrer grandes distancias para asistir a reuniones o talleres, arriesgándose a perder los ingresos de un día de trabajo; a causa de las barreras de idioma y la escasa alfabetización, muchas mujeres en zonas rurales no pueden leer el material necesario para preparar las reuniones. Ellas se enfrentan a los estereotipos, la hostilidad, el hostigamiento y la violencia, incluida la violencia sexual. La violencia, de hecho, representa un abuso grave de los derechos humanos de las mujeres e impide el pleno goce de los derechos de ciudadanía y la capacidad de expresar su *agency*.

### **Las mujeres como agentes de desarrollo económico local**

De Oeste a Este los empresarios, los expertos de la medicina tradicional, los agricultores y muchas otras profesiones clave de la sociedad se declinan únicamente al género masculino. El escenario real, sin embargo, es claramente diferente: a partir de los casos que aquí se presentan, vemos que las mujeres no sólo asumen roles productivos y reproductivos en sus comunidades, sino también contribuyen ampliamente al desarrollo económico local, actuando para promover a la vez el bienestar económico y social y el cambio político. El trabajo de las mujeres genera tanto los medios de subsistencia para sus familias y el desarrollo económico de sus comunidades, como también desarrolla sistemas productivos que son más respetuosos y en armonía con los conocimientos tradicionales, las culturas locales, los ecosistemas y la biodiversidad.

Experiencias como las del Centro de Servicios para Mujeres Emprendedoras (CSEM) en Honduras, las mujeres campesinas y productoras de huertas comunitarias en la India, las mujeres productoras de medicinas tradicionales de Malí y los grupos de ahorro y crédito en el sur de África nos demuestran que las mujeres ya están ejerciendo su *agency* en espacios tradicionalmente separados, los cuales en la vida de las mujeres se entrelazan: la esfera privada del hogar y de la familia, el espacio público político, en el que están presionando y

abogando por políticas públicas, el mercado, donde las mujeres tramitan e intercambian con los hombres, aun si desde una posición de desventaja.

Ya existen medidas concretas y ampliamente experimentadas, para facilitar el empoderamiento económico y la *agency* de las mujeres. El primer paso es el reconocimiento formal de las mujeres como actores económicos, como agricultoras, emprendedoras y, en general, en cuanto agentes de desarrollo humano y de cambio. Sin dar este primer paso fundamental, la contribución económica de las mujeres sigue siendo invisible, relegada a la economía informal, lo cual limita fuertemente la posibilidad de asociación formal, el acceso a tecnologías, al crédito, a infraestructura, a ser sujetas de formación y por último, pero no menos importante, a competir libremente en mercados mejores y más justos. Los casos demuestran también que el acceso desigual a los bienes materiales, en especial a la tierra y a los derechos formales de propiedad, representa un obstáculo adicional y fundamental que hay que superar.

A nivel local, se releva una mayor demanda de servicios sistemáticos y sostenibles, en particular, por parte de las mujeres. Las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) pueden ofrecer servicios de alta calidad adaptados a las necesidades de las mujeres: procesos de capacitación, crédito, acceso a mercados más equitativos, infraestructuras, capacitación personal o acompañamiento en la creación de asociaciones. El Centro de Servicios para Mujeres Emprendedoras CSEM, vinculado a la ADEL de la región de Valle, Honduras, es un ejemplo de ello. Las mujeres con pasión responden a los retos de la ampliación de sus negocios y se abren al mundo exterior. Toman parte en talleres, viajes de estudio y ferias con el objetivo de aumentar su capital social y humano. Ellas valoran su participación colectiva en grupos de autoayuda y de ahorro y crédito. En los casos aprendemos que a menudo con pocos recursos, pero bien dirigidos, estos obstáculos son rápidamente superados procurando a las mujeres beneficios materiales e inmateriales que se extienden también a sus comunidades. La experiencia de Sudáfrica saca a la luz los estereotipos sobre la *agency* económica de las mujeres: la economía ocurre tanto en el mercado, como trae origen de la gestión económica del hogar y tiene mucho que ver con las relaciones humanas. Empoderar a las mujeres sobre cómo negociar, utilizar su dinero y sus ahorros y como dar prioridad a la inversión, en la educación, la salud o la producción, les ayuda a aplicar valiosas estrategias de respuesta a las dificultades que las protegen de quedar atrapadas en la pobreza y en la exclusión más profunda.

Al reconocer la *agency* de las mujeres y gracias a la perspectiva que esto aporta a las transformaciones en curso, es particularmente valioso confutar el discurso dominante sobre las mujeres como víctimas, grupos vulnerables en necesidad de ayuda externa, particularmente por parte de los hombres. Sin embargo, si el desarrollo económico tiene la potencialidad de promover la *agency* de las mujeres mediante la mejora de las condiciones que permiten ejercerla, como el aumento de los ingresos, un mayor acceso a los servicios y una ampliada infraestructura, esa no puede ocurrir sin el empoderamiento político y la transformación de las normas sociales escritas y no escritas.

### **Prácticas innovadoras**

Las diferentes herramientas y prácticas presentadas en las experiencias recolectadas han sido diseñadas para responder a los obstáculos que las mujeres enfrentan, y que han sido mencionados anteriormente. A menudo, estas prácticas derivan de otras experiencias

similares, que en el proceso de contextualización y adaptación han sido innovadas en aspectos importantes, a través de la introducción de nuevos métodos, ideas o enfoques.

Son numerosas las prácticas que las mujeres han utilizado para aprovechar y contribuir a las oportunidades ofrecidas por la descentralización y el desarrollo local: ellas ameritarían un análisis más en profundidad de la que es posible realizar aquí. Algunas son herramientas para fortalecer las prácticas de democracia, tales como presupuestos de género y generar procesos de planificación desde el punto de vista y las necesidades de las mujeres. Se presentan estas prácticas a nivel local en Kerala, Mozambique y Guatemala. De la participación de la mujer en la planificación urbana se trata en "Women Plan Toronto" y casos como la Asociación REDMUCH reflexionan sobre la participación de las mujeres en los consejos departamentales de desarrollo en Guatemala. Se reporta la utilización de auditorías sobre la seguridad de las mujeres que llevan al mapeo de como las mujeres perciben su seguridad en los hogares, en los lugares de trabajo y en los espacios públicos, con la finalidad de abogar por soluciones políticas y prácticas. Dichas auditorías de seguridad de las mujeres, se han realizado por primera vez en Toronto, adaptándolas a una realidad urbana muy diferente en la Ciudad de Guatemala y Livingston, en la Costa del Caribe. La herramienta del mapeo se ha utilizado también en Centroamérica con el objetivo de sacar del anonimato la red informal e invisible de las actividades económicas de las mujeres, y fomentar la creación de asociaciones que defiendan sus necesidades, generen cadenas de valor y impacten en las políticas públicas. En este último caso, ha sido estratégico el apoyo de las Universidades locales que han puesto a disposición conocimientos sobre el sistema de información geográfica (SIG).

Se han introducido otros elementos de innovación para mejorar el acceso de las mujeres a la economía formal. Por ejemplo, se ha demostrado que mejorar los conocimientos sobre la medicina tradicional de las mujeres vendedoras de plantas medicinales en Malí les permite desafiar la hegemonía de los hombres que tradicionalmente practican la medicina tradicional y al mismo tiempo garantizan la preservación de este conocimiento a través de las generaciones. Mediante la introducción de una infraestructura simple, como un quiosco en el mercado, las condiciones de trabajo de las vendedoras han mejorado sensiblemente, su estatus de empresarias se ha consolidado, han aumentado los ingresos y la calidad de las plantas vendidas a los clientes, y por lo tanto se han registrado también mejoras en su salud. Otro ejemplo importante ha sido la creación de Centros de Servicios Empresariales para las Mujeres (CSEM) en América Central. Estos se han apoyado en las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), y han sabido adaptar los servicios ofrecidos a las necesidades específicas de las mujeres emprendedoras. Al darse cuenta que la gran mayoría de las solicitudes de crédito prevenidas a la ADEL venían de las mujeres, aun que los montos solicitados eran en general mucho menor que los de los hombres, se tomo la decisión de realizar un mapeo detallado de los emprendimientos femeninos, que en su mayoría eran actividades informales realizada fuera de sus hogares. En Honduras, la colaboración entre la ADEL Valle y la Universidad del Zamorano, fue fundamental en la puesta en marcha de una ruta metodológica en fases sucesivas y multisectorial cuyo objetivo era fortalecer la capacidad empresarial de las mujeres. Esta se realizo a través de un análisis de cadenas de valor existentes y potenciales y los obstáculos, por último, con la propuesta de proporcionar a las mujeres emprendedoras, servicios de alta calidad tales como formación, acceso al crédito y, sobre todo, nuevas oportunidades para desarrollar su autoestima y aprender acerca de sus derechos y así participar plenamente en la gobernanza local. Esto dio como resultado el empoderamiento personal y la ampliación de los negocios

de las mujeres: algunos ejemplos son las casas de huéspedes en zonas con alto potencial turístico, la agricultura orgánica, la producción de artesanías y mucho más.

Otros enfoques se han utilizado al abordar el papel de las mujeres como agricultoras. Por ejemplo, la experiencia de las mujeres del grupo de cultivo en Kerala y Maharashtra, India, han desarrollado los grupos de autoayuda y han experimentado la creación de grupos de vecinos que entretienen relaciones sistemáticas con las instituciones gubernamentales locales, innovando una práctica que ya es común y popular en muchos países de Asia y África. Las huertas comunitarias, en Tamil Nadu, India, desde la práctica generalizada de tener huertas en patios, han producido innovación al introducir y valorar verduras indígenas que contribuyen a conservar la biodiversidad, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, y mejorar las condiciones económicas y de salud de las mujeres agricultoras involucradas, así como de sus familias y de sus comunidades.

El trabajo colaborativo entre los investigadores y las comunidades rurales pobres surge a hilo conductor en todas las experiencias contenidas en este número: esta "contaminación" de conocimientos ha resultado en muchas de las innovaciones ya mencionadas. Los casos de Mali y Chile son particularmente importantes desde este punto de vista. En la descripción de las formas de aprendizaje e investigación participativa, en el primer caso relacionado con las semillas, y en el segundo con un nuevo modelo de formación, vemos cómo esta contaminación de un lado ha innovado prácticas de desarrollo, y del otro también ha generado innovaciones dentro de las propias universidades.

### **Conocimientos, investigación y papel de las Universidades**

El conocimiento es fundamental y central para el empoderamiento de las mujeres: este tema es presentado y tratado desde diferentes ángulos en muchos de los estudios de caso. Los conocimientos de las mujeres, y la de las mujeres rurales pobres en particular, a menudo no son reconocidos como tales. Como parte de los procesos de fortalecimiento personal y del empoderamiento económico y político de las mujeres, se han realizado muchos esfuerzos para que los conocimientos existentes salgan del anonimato y ganen legitimidad, sobre todo a nivel local. Esto, ha producido beneficios concretos para las mujeres y sus comunidades. La valorización de los conocimientos de las mujeres acerca de las plantas tradicionales y de las hortalizas indígenas son sólo dos ejemplos entre muchos.

La investigación ha jugado un papel fundamental en la valorización de dichos conocimientos locales. Los investigadores han documentado y analizado los procesos existentes, comprometiéndose directamente con las comunidades rurales en la conceptualización y el acompañamiento de nuevas iniciativas, y en el proceso han contribuido a crear innovaciones que han producido efectos positivos en diferentes maneras. Esto ha sido posible gracias a la adopción de métodos tales como la investigación en asociación, la investigación acción participativa, el mapeo participativo, y otros más que dan igual dignidad a los diferentes tipos de conocimiento y las formas en que se transmiten, más allá de la palabra escrita. Esta co-construcción del conocimiento representa una poderosa herramienta de empoderamiento y transformación, generando importantes innovaciones políticas y sociales.

Todo esto también implica innovar el papel de las universidades. Los casos de Mali y Chile ofrecen algunos ejemplos pertinentes. Por un lado, las Universidades tienen el importante

papel científico y político de descubrir y legitimar los conocimientos expresados por las comunidades locales y ayudar a difundir dichos conocimientos hacia el exterior y hacia arriba en las arenas políticas nacionales e internacionales. Esto requiere, entre otras cosas, reconsiderar los enfoques tradicionales de la investigación académica y de la propiedad intelectual. Las Universidades tienen la oportunidad de asumir y hacer propios nuevos conocimientos e incorporarlos en una didáctica innovadora capaz de instilar capacidades que correspondan a las necesidades sentidas por las comunidades locales.

### **La cooperación internacional y las redes internacionales**

En las experiencias publicadas, los actores de la cooperación internacional, los donantes y las ONG internacionales, desempeñan un papel de liderazgo sólo en unos pocos casos. Aun esta no fue una elección consciente del equipo editorial, testimonia por sí misma de la riqueza y de la extensión de los procesos endógenos que están prosperando con el apoyo de instituciones locales y nacionales, incluyendo a las Universidades, los centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales.

¿Cuál es entonces el valor añadido de la cooperación internacional? Una respuesta obvia mencionaría a los recursos adicionales que los donantes destinan a los procesos nacionales y locales en contextos de muy escasos recursos y de prioridades sectoriales, como salud, educación y desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, el interés de los donantes en el desarrollo local y empoderamiento de las mujeres, aunque en aumento, sigue siendo marginal.

Sin embargo, surgen varias oportunidades que hay que aprovechar. En primer lugar, la cooperación internacional es una oportunidad para experimentar nuevos enfoques, como se ilustra en la experiencia de GELD en Mozambique y en los proyectos relacionados con el programa MyDEL en América Central. Si es utilizada estratégicamente, la cooperación internacional puede abrir nuevas puertas y estimular formas innovadoras de hacer las cosas. El éxito parece depender de la capacidad de identificar y aprovechar los procesos locales más prometedores acompañándolos con apoyo tanto técnico como de otra naturaleza durante un período prolongado de tiempo. Esto sin duda ha pasado en América Central, donde los CSEM y las ADEL en las que están integrados, tienen una larga historia iniciada con el proceso de paz a finales de los años 80 y que continúa hasta el día de hoy. Si la cooperación internacional pretende poner en marcha procesos de innovación significativa, tiene que reconocer, acompañar y facilitar la función de las instituciones locales y nacionales, entre las cuales destacan Universidades y centros de investigación.

Otra oportunidad importante proviene de las redes internacionales. Muchas experiencias, tales como la experiencia de *Groots* en Kenia, las experiencias en Uganda, las ADEL y los CSEM en América Central, nombrando solo algunos, son parte de redes nacionales, regionales e internacionales. Estas redes facilitan el aprendizaje entre iguales y el diálogo, el intercambio de experiencias, prácticas e instrumentos además de proporcionar oportunidades para compartir a nivel internacional las experiencias y lecciones aprendidas en el ámbito local.

Estrechamente vinculado a estas redes es el papel de la cooperación sur-sur, a menudo facilitada estratégica y prácticamente por los centros internacionales de investigación, las Universidades y la cooperación descentralizada. La cooperación Sur-Sur y la cooperación

triangular son capaces de generar redes de prácticas innovadoras, en las cuales se intercambian herramientas y tecnologías, se comparten las lecciones y se establecen alianzas a largo plazo tanto de los conocimientos como de la práctica, las cuales se nutren mutuamente.

Esperamos que esta edición ofrezca nuevas perspectivas sobre este importante debate y esperamos continuar con el diálogo!

(traducido por Gilda Esposito)

### Referencias

- 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.