

Decentralizing Government and Centralizing Gender in Southern Africa: Lessons from the South African Experience

by Jo Beall





Occasional Paper 8

**Decentralizing Government and
Centralizing Gender in Southern Africa:
Lessons from the South African Experience**

by Jo Beall
August 2005

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Occasional Paper was written for the preparation of the report *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. The work for this report is being carried out with the support of the European Union, the Department for Research Co-operation of the Swedish International Development Agency (Sida/SAREC), the International Development Research Centre (IDRC, Ottawa, Canada) and the government of the Netherlands.

Copyright © 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 UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD 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 rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD or by the funders of this project.

ISBN 92-9085-061-2

Download this publication free of charge from www.unrisd.org/publications/opgp8

contents

Acknowledgements	ii
Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
I. Introduction	1
II. Decentralization and Engendering Democracy	2
III. Women and Local Governance in Southern Africa	4
III.A Angola and Mozambique: How women fare in the wake of war	5
III.B Zambia and Zimbabwe: Women and local governance in fragile states	6
IV. Women, Local Governance and Decentralization in South Africa	9
IV.A Women's participation in local government	9
IV.B Weak and strong decentralization in South Africa	11
IV.C Women's organization at the local level	12
IV.D Women holding local government to account	13
IV.E Constraints on gender equity in local governance	15
V. Conclusion	18
Bibliography	20

acknowledgements

I am very grateful to Anne Marie Goetz, Shireen Hassim, Melanie Samson and Mirjam van Donk for very helpful comments on an earlier draft of this paper.

acronyms

ANC	African National Congress
APF	Anti-Privatization Forum
CGE	Commission on Gender Equality
GAP	Gender Advocacy Programme
GRB	gender responsive budget
IDP	integrated development plan
IULA	International Union of Local Authorities
KZN	KwaZulu-Natal
MDC	Movement for Democratic Change
NWLG	National Women's Lobby Group
OMM	Organization of Mozambican Women
PR	proportional representation
SADC	Southern African Development Community
TLGFA	Traditional Leadership and Governance Framework Act
WBI	Women's Budget Initiative
WEDO	Women and Environment Development Organization
WLGF	Women in Local Government Forum
WPSU	Women in Parliament Support Unit
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union–Patriotic Front
ZNWL	Zambian National Women's Lobby

summary résumé resumen

SUMMARY

Decentralization is frequently presented as an important vehicle for increasing women's representation and political participation. However, the benefits for women of devolved local government are not always obvious. The paper starts from the premise that local government is in an ambiguous position. It is the part of the state that is located closest to the people and to organized civil society. As such it has the potential to engage more effectively with women who are often confined through their domestic responsibilities to public engagement close to home, but because of its closeness to society the local state can become too close to social institutions. In Africa, the latter can be deeply patriarchal, illustrated for example by the role of traditional authorities both in everyday life at the community level and in local government. When local government is impervious to progressive social change it may be an unreliable site for the pursuit of gender equity, particularly in contexts where women are making gains within the formal institutions of the state. As such it stands as a litmus test of not only democratic decentralisation but of engendered democracy more generally.

These arguments are taken up in the context of an exploration of decentralization and local democracy in Southern Africa. An overview of some of the regional issues is provided through a study of Angola and Mozambique, which are discussed as two countries that have experienced sustained civil war, and Zimbabwe and Zambia that experience greater and lesser degrees of conflict in the context of economic stress and fragile states. The paper then explores in greater depth the case of South Africa, which has undergone a relatively stable transition from apartheid, accompanied by a commitment to gender inclusive politics and policy. Here it is demonstrated that even in a seemingly best-case scenario such as South Africa, engendered processes of local level democratization and service delivery are difficult to achieve. Two conclusions are drawn. The effective involvement of women in local governance is predicated both on the approach adopted by political parties and on how women are organized at the local level. However, even when women are effectively organized and represented locally, the close association between decentralization and neo-liberal policies serves to undermine the potential for gender-sensitive service delivery.

Jo Beall is Professor of Development Studies and Director of the Development Studies Institute (DESTIN) at the London School of Economics and Political Science, United Kingdom.

RÉSUMÉ

La décentralisation est souvent présentée comme un moyen important d'élargir la représentation et la participation politique des femmes. Cependant, les avantages que tirent les femmes d'un transfert de pouvoir aux autorités locales ne sont pas toujours évidents. L'auteur commence par poser l'hypothèse que le pouvoir local se trouve dans une situation ambiguë. Comme partie de l'Etat la plus proche de la population et de la société civile organisée, l'autorité locale peut laisser une plus grande place aux femmes, qui doivent souvent se borner, du fait de leurs responsabilités domestiques, à exercer des fonctions publiques près de chez elles, mais de part cette proximité, l'autorité locale peut aussi être trop proche des institutions sociales. En Afrique, celles-ci peuvent être profondément patriarcales, comme le montre par exemple le rôle que jouent les autorités traditionnelles à la fois dans la vie quotidienne de la communauté et dans le gouvernement local. Lorsque les autorités locales résistent à un changement social progressif, il vaut peut-être mieux ne pas compter sur elles pour travailler à l'instauration de l'équité entre les sexes, en particulier dans les pays où les femmes progressent dans les institutions officielles de l'Etat. Elles constituent donc le test suprême non seulement de la décentralisation démocratique mais plus généralement de l'ouverture de la démocratie aux femmes.

Ces arguments sont repris dans le contexte d'une étude de la décentralisation et de la démocratie locale en Afrique australe. Une étude de l'Angola et du Mozambique, qui ont tous deux connu une longue guerre civile, et du Zimbabwe et de la Zambie, pays fragiles secoués à des degrés divers par des conflits dus aux tensions économiques, donne une vue d'ensemble des problèmes de la région. L'auteur se livre ensuite à un examen plus approfondi du cas de l'Afrique du Sud, qui a connu une transition relativement stable depuis l'apartheid, transition qui s'est accompagnée d'une volonté d'intégrer les femmes à la vie politique et de tenir compte de leurs préoccupations dans l'élaboration des politiques en général. Il est démontré ici que même dans le meilleur des scénarios, qui est apparemment celui pour lequel a opté l'Afrique du Sud, il est difficile d'organiser la vie démocratique locale et les services de manière à tenir compte des différences entre les sexes. L'auteur en tire deux conclusions. La participation effective des femmes à la gouvernance locale est tenue pour acquise tant dans l'approche des partis politiques que dans la manière dont les femmes sont organisées au niveau local. Cependant, même lorsque les femmes sont bien organisées et représentées au niveau local, l'association étroite entre décentralisation et politiques néolibérales réduit à néant la perspective de voir offrir aux femmes, comme aux hommes, des services qui répondent à leurs besoins propres.

Jo Beall est Professeure d'études du développement et Directrice de l'Institut d'études du développement (DESTIN) à la London School of Economics and Political Science, Royaume-Uni.

RESUMEN

La descentralización se presenta con frecuencia como un mecanismo importante para incrementar la representación y la participación política de las mujeres. Sin embargo, desde el punto de vista de las mujeres, los beneficios de la descentralización del gobierno no son siempre evidentes. El presente documento parte del principio de que la posición del gobierno local es ambigua. Es la parte del Estado que está más cerca del pueblo y de la sociedad civil organizada. Como tal, puede atender más eficazmente a las necesidades de las mujeres, que suelen verse obligadas, por sus tareas domésticas, a trabajar cerca del hogar. No obstante, precisamente por su proximidad a la sociedad, el gobierno local puede llegar a estar demasiado cerca de las instituciones sociales. En África, estas últimas pueden ser sumamente patriarcales, como muestra por ejemplo, el papel que desempeñan las autoridades tradicionales tanto en la vida cotidiana en el plano de la comunidad como en el gobierno local. Cuando el gobierno local es refractario al progreso social, es poco probable que avance hacia la igualdad de género, en particular en contextos en los que las mujeres están realizando progresos en las instituciones oficiales del Estado. Por lo tanto, se trata de una prueba decisiva, no sólo para la descentralización democrática, sino también para una democracia con igualdad de género en términos más generales.

Estas cuestiones se consideran en el contexto del análisis de la descentralización y la democracia local en África meridional. Se ofrece una visión general de algunas de las cuestiones regionales mediante un estudio de Angola y Mozambique, que se presentan como dos países que han sufrido una guerra civil constante, así como de Zimbabwe y Zambia, que experimentan conflictos de mayor o menor grado en un clima de tensión económica y de Estados frágiles. A continuación se examina más detalladamente el caso de Sudáfrica, que ha experimentado una transición relativamente estable del apartheid a la democracia, acompañada de un compromiso con una política de igualdad de género. Aquí se ve que incluso en una situación óptima, como en el caso de Sudáfrica, es difícil lograr procesos de democratización y prestación de servicios a nivel local que tengan en cuenta las especificidades del género. Se llega a dos conclusiones. La participación real de las mujeres en el gobierno local se basa tanto en el enfoque adoptado por los partidos políticos como en el modo en el que éstas se organicen localmente. Sin embargo, incluso cuando las mujeres se organizan eficazmente y están representadas a nivel local, la estrecha asociación entre la descentralización y las políticas neoliberales menoscaba el potencial de una prestación de servicios que tenga en cuenta el género.

Jo Beall es Profesora de Estudios de Desarrollo y Directora del Instituto de Estudios de Desarrollo (DESTIN) en

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_21305

