

El Empoderamiento¹

Desarrollo "En Contexto"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Contexto", proporcionará información sobre cuestiones de actualidad relativas al desarrollo y analizará las implicaciones para las políticas de cooperación.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

El uso laxo que se suele hacer del empoderamiento en la teoría y en la práctica del desarrollo oculta un concepto problemático que para algunos significa mucho y para otros nada. Esta ambigüedad requiere definir el término y que así pueda ser empleado con legitimidad.

"El empoderamiento es como la obsesión, no sabes como definirlo pero lo conoces cuando lo ves."

Strandberg

¹ A pesar de que el diccionario de la lengua española no recoge la palabra "empoderamiento", su uso está muy difundido en el campo del desarrollo y se aplica según su definición inglesa que se analizará posteriormente.

El Empoderamiento en el Desarrollo

¿Qué es el Poder?

Muchas de las teorías relacionadas con el empoderamiento han examinado la noción de poder, su uso y su distribución como eje central para comprender la transformación social. El origen de las teorías sobre el poder se remontan a la década de los 70. Los debates que surgieron en la escuela de la modernización y de la dependencia centraban la causa del subdesarrollo en la relación entre el poder y la pobreza. La teoría de Freire argumentaba que sólo el acceso al poder real podría romper lo que él denominó "la cultura del silencio" que caracteriza la dependencia y marginalidad de los que carecen de poder. La suma de estas teorías y el fracaso de los programas de desarrollo de los 80, fueron los detonantes para que las agencias bilaterales y multilaterales entendiesen que una reforma estructural y una distribución más equitativa del poder eran los únicos medios para romper el círculo de la pobreza.

Una revisión del concepto de poder en el contexto del desarrollo revela dos claras distinciones entre el poder negativo y el poder positivo aunque su nomenclatura varíe según cada autor. En su concepción negativa, el poder es la vía para lograr un cambio radical y confrontar a los que no tienen poder frente a los que lo tienen. Esta interpretación argumenta que sólo se logra un cambio significativo si se cuestionan directamente los patrones de poder existentes. Una definición más constructiva concibe este término como el poder de hacer, de ser capaz, así como de sentirse con mayor control de las situaciones. Según este enfoque, se considera que el individuo tiene un rol activo y puede actuar en cualquier programa de desarrollo gracias a su actitud crítica. Esta noción implica romper con la idea de que el individuo es un ser pasivo para pasar a convertirse en un actor legítimo del desarrollo.

Jo Rowlands presenta otra forma de entender el poder distinguiendo cuatro tipos de poder: poder sobre, poder para, poder con y poder desde dentro. El "poder sobre" representa un juego de suma cero donde el incremento en el poder de uno significa una pérdida de poder del otro. Este enfoque implica una dinámica de opresión que caracteriza la toma de decisión y la forma de ejercer influencia. Por el contrario, las otras tres formas de poder -poder para, poder con, poder desde dentro- son todas positivas y aditivas. Un aumento en el poder de una persona incrementa el poder de todas.

El "poder para" es aquel poder que tienen algunas personas para estimular la actividad de otras y elevar su estado de ánimo. Es un poder generador que abre posibilidades y acciones sin que exista dominación, es decir, sin el uso del "poder sobre". Este tipo de poder se relaciona con el "poder con" en cuanto permite que se comparta el poder. Se manifiesta cuando un grupo genera una solución colectiva para un problema común, permitiendo que todos se expresen en la construcción de una agenda de grupo que también se asume individualmente. Sirve para confirmar que el todo puede ser superior a la suma de sus partes individuales. Otra forma del poder positivo y acumulativo es el "poder desde dentro" o "poder interno". Se basa en la generación de confianza en uno mismo y se relaciona con la autoestima. Se manifiesta en la habilidad para resistir el poder de otros al rechazar demandas no deseadas.

Paralelo a este pensamiento está la teoría de Craig y Mayo, y Korten. Ellos distinguen entre poder como la "suma variable" o "suma positiva" y como la "suma cero". El primer tipo de poder es generador ya que asume que todos los individuos tienen poder y éste se suma al del resto de la comunidad con el objetivo de alcanzar un bien común. El "poder de suma cero" implica que para que un grupo gane poder otro inevitablemente debe perderlo.

El poder también está relacionado con el conocimiento. Gracias a este factor, se logra legitimidad y autori-

dad, y ayuda a interpretar el contexto en el que se vive y facilita alterar las relaciones existentes de poder.

El desarrollo reconoce en el poder un elemento central para lograr un cambio social efectivo. El poder está en cualquier proceso de transformación y es la dinámica que determina las relaciones sociales, económicas y políticas. Esta noción ha sido puesta en práctica en el concepto de empoderamiento que se entiende como un proceso que busca, tanto afrontar los desequilibrios de poder, como apoyar a aquellos que no lo tienen a que se empoderen.

¿Qué es el Empoderamiento?

A pesar de que el concepto de empoderamiento se ha convertido en un concepto central en el discurso y en la práctica del desarrollo, es un término complejo que no tiene una definición universal, lo que ha permitido que haya un sin fin de interpretaciones con divergencias y similitudes. El término de empoderamiento tiene significados diversos según el contexto sociocultural y político, y no se traduce fácilmente a todas las lenguas. Se puede entender como un proceso, como un producto, como un enfoque o como un fin. Además, es multidimensional ya que tiene implicaciones a nivel individual, organizacional, político, sociológico, económico y espiritual. Tiene valor por sí mismo aunque también puede ser utilizado como un instrumento. Se puede entender como un proceso personal a través del cual el individuo toma control sobre su vida o bien como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad.

En la reciente literatura relacionada con este término, su significado normalmente se asume en vez de explicarse o definirse. Muchos autores coinciden en que se puede definir el empoderamiento por su ausencia pero en cambio resulta complicado definirlo cuando está presente ya que toma formas diversas según el contexto. Así pues, aunque su uso se ha generalizado en los últimos quince años siguen existiendo ambivalencias, contradicciones y paradojas en su utilización. Por otra

parte, el mismo hecho de definir el empoderamiento está sujeto a debate dado que imponer una única definición puede resultar restrictivo, contradiciendo así la propia noción de empoderamiento que trata de ser subjetivo, flexible y personal. A pesar de ello, una comprensión del concepto desde el punto de vista del desarrollo es crítica para que sea operativo, medible y evaluable. Tal y como se ha demostrado en la historia reciente, una falta de definición se convierte en un problema en las políticas y programas de desarrollo porque permite instrumentalizar el término. Por ello, a continuación se presentan una serie de definiciones² que se consideran las más relevantes para la teoría y la práctica del desarrollo.

La Historia del Empoderamiento en el Desarrollo

La tradición antropológica de ver el cambio como una constante en los procesos sociales, así como el refinamiento de los paradigmas del desarrollo alternativos de la década de los 80 se fusionaron en 1990 alrededor de la noción del empoderamiento. En un breve plazo de tiempo, el término empezó a acuñarse formalmente tanto en las estrategias de las organizaciones no gubernamentales como en las políticas de los donantes. A lo largo de distintos sectores, áreas, regiones geográficas y actores, la literatura sobre empoderamiento explotó tal y como sucedió una década antes con el concepto de participación. El surgimiento de este paradigma se explica, en gran medida, por la necesidad de dar una concepción más humana a las intervenciones de los donantes y poder así hacer frente a las críticas que recibían los programas de ajuste estructural y la ortodoxia neoliberal. Además, el empoderamiento surgió con el fin de ser un instrumento capaz de realizar un profundo cambio político y cultural de las políticas de desarrollo vigentes. Lejos de conseguir su objetivo, lo que se ha logrado ha sido un concepto medio vacío y diluido que se ha empleado para paliar las protestas y las demandas de quienes exigían un cambio sustancial de las intervenciones.

² Para ver otros autores que se pueden consultar ver bibliografía

El Banco Mundial ha realizado un extenso trabajo, tanto teórico como empírico en este campo. En resumen, el Banco considera que el empoderamiento es la libertad de elección y acción. Ello significa aumentar el control sobre los recursos y las decisiones que afectan la vida del individuo. A medida que el individuo ejerce su capacidad de elección, aumenta el control sobre su vida. Las opciones de los pobres están extremadamente limitadas, tanto por la falta de recursos como su incapacidad para negociar mejores condiciones con las instituciones. Dado que las relaciones institucionales se dan entre niveles distintos de poder, el Banco Mundial considera que en el contexto de la lucha contra la pobreza lo más apropiado es una definición institucional de empoderamiento. Este enfoque encaja con el propio trabajo del Banco. Así pues, el empoderamiento se define como la expansión de los recursos y capacidades de los pobres para participar, negociar, influir, controlar y exigir que las instituciones que afectan a sus vidas les rindan cuentas. A parte de estas teorías, al Banco se le debe muchos de los avances alcanzados en este campo. Por ejemplo, ha logrado identificar cuatro elementos, comunes en distintos contextos, que favorecen la promoción del empoderamiento: el acceso a la información; la inclusión y la participación; la rendición de cuentas y la capacidad de organización local. En base a ello, muchos de los programas y políticas de desarrollo, cuyo objetivo es el empoderamiento, se orientan en esta dirección.

John Friedman, uno de los propulsores de este término, considera el empoderamiento una estrategia alternativa a la forma tradicional de promover el desarrollo. Su interpretación de esta noción pone el énfasis en la mejora de las condiciones de vida de la mayoría excluida. Esto se logra porque el empoderamiento trata de reparar la historia de exclusión del poder económico y político a la vasta mayoría de la población. De acuerdo con el autor, el empoderamiento trata de humanizar el sistema y su objetivo a largo plazo es transformar la sociedad, incluidas las estructuras de poder. Ello requiere que el Estado se haga más responsable ante la sociedad civil y que las empresas respondan a sus demandas.

Ghita Sen elabora una interesante teoría sobre el empoderamiento centrada en la noción de poder en base al trabajo de Srilatha Batliwala. En este caso, el empoderamiento se define como un cambio en las relaciones de poder. Poder que tiene dos aspectos centrales: control de los recursos (control externo) y control de la ideología (control interno). Así pues, si el poder significa control, el empoderamiento es el proceso por el que se gana control. El empoderamiento, por tanto, incluye los dos tipos de controles y raramente es posible sin ambos. Una de las aportaciones más significativas y originales de Sen es la de la sostenibilidad del empoderamiento. El empoderamiento sólo será sostenible si el individuo logra alterar la percepción de sí mismo y tomar control sobre su vida. Ello conlleva un proceso exclusivamente interno en el que el rol de los agentes externos se reduce a meros catalizadores.

Según Jo Rowlands, una de las autoras contemporáneas más prolíficas en estos temas, el empoderamiento significa "la habilidad de tomar decisiones" en cuestiones que afectan la vida de una persona. Esto implica hacer partícipes del proceso de toma de decisión a aquellos que están fuera de él, asegurando su acceso a las estructuras políticas y el control en la distribución de los recursos. El empoderamiento se entiende de forma tridimensional: personal, desarrollar el sentido del yo y la confianza; relacional, capacidad para negociar e influir en la naturaleza de la relación; y colectiva, trabajo conjunto para lograr un impacto más amplio del que se podría haber alcanzado de forma independiente.

El Empoderamiento de la Mujer

Desde el nacimiento del concepto en el ámbito del desarrollo quienes más han impulsado y promovido esta terminología han sido los movimientos feministas. Esto se refleja en el importante número de programas que han implementado y en la extensa literatura que han desarrollado específica al empoderamiento de la mujer. Además, desde el feminismo se ha tratado de llenar el vacío de significado de empoderamiento y de reducir la variabilidad de uso. En este sentido, Wieringa opina que el concepto sólo tiene sentido "si es utilizado para la transformación social según la concepción feminista del mundo". Las feministas consideran que esta noción del empoderamiento, como proceso político emancipatorio, es la que debe aplicarse en los procesos de desarrollo.

Una de las autoras contemporáneas más citadas, sobre todo con respecto al empoderamiento de la mujer, es Naila Kabeer. La autora presenta un enfoque novedoso al vincular directamente el empoderamiento con el desempoderamiento. En base a esta relación, el empoderamiento es el proceso por el cual aquellos a los que se les ha negado la posibilidad de tomar elecciones la adquieren. Según esta interpretación sólo aquellos que han estado desempoderados pueden empoderarse. Esto implica que no cualquier toma de decisión conlleva un proceso de empoderamiento. En otras palabras, el empoderamiento se refiere a un aumento de la capacidad de los individuos para tomar decisiones estratégicas en un contexto donde previamente esa posibilidad no existía.

Aunque algunas de estas definiciones pueden ser muy distintas entre sí e incluso a veces vagas o ambiguas se pueden distinguir algunas características similares. La mayor parte de las definiciones se centran en cuestiones relacionadas con el poder y el control sobre la toma de decisiones y recursos que determinan la calidad de vida del individuo. Otros, en cambio, toman en cuenta las desigualdades estructurales que afectan a los grupos sociales en vez de analizar las características individuales.

¿Qué no es el Empoderamiento?

La propia indefinición del término empoderamiento y la necesidad de explicar esta noción en términos objetivos y familiares ha permitido que se haya vinculado erróneamente con otros conceptos como si fuesen sinónimos. Mientras que el empoderamiento puede ser un fin por sí mismo, conceptos como la descentralización y la participación o enfoques como "bottom-up" y "rights-based" son medios para lograr un fin. Ese fin puede, o no, ser el empoderamiento de la población pobre.

Así por ejemplo, la descentralización puede ser una vía para lograr mayor control sobre la toma de decisión a nivel local y para que los programas de desarrollo respondan mejor a las necesidades de la gente. Pero la descentralización también puede ser simplemente una devolución de recursos y poder a la autoridad local sin que ello implique un proceso de empoderamiento de los pobres. Esta transferencia de poder puede incluso tener un efecto perverso si la jerarquía local es fuerte y se opone al empoderamiento de las comunidades marginadas.

La participación se confunde numerosas veces con la noción de empoderamiento. Los programas de participación pueden ser un instrumento eficaz para promover el empoderamiento, pero un uso político o superficial de esta herramienta difícilmente conllevará al empoderamiento. Cuando el objetivo es implicar a la gente, específicamente a los que carecen de poder, en la formulación de estrategias y políticas de desarrollo, en la toma de decisiones de los programas, y en su monitoreo y evaluación, se puede crear un ambiente propicio para promover el empoderamiento. En cambio, cuando la participación es un mero medio para responder a las demandas de las agencias donantes, para responsabilizar a los participantes de los resultados de un programa o para realizar una simple consulta, el empoderamiento no se logrará. Por lo tanto, sólo si se especifican los objetivos, y los métodos empleados son transparentes y genuinos, la participación no subvertirá el concepto de empoderamiento.

El enfoque “*bottom-up*” se vincula al empoderamiento porque ambos implican un proceso piramidal de forma invertida aunque no por ello son sinónimos. Lograr un empoderamiento real requiere que las iniciativas externas, ya sean de donantes o de gobiernos, incidan tanto a nivel individual y social (“*bottom-up*”) como a nivel gubernamental (“*top-down*”). Estas intervenciones externas pueden ser además necesarias para romper el control del poder a nivel local, pero también a nivel nacional. Así pues, según el contexto se requerirá una combinación de enfoques “*top-down*” y “*bottom-up*” para promover el empoderamiento.

Etimología de la palabra “Empoderamiento”

La raíz del término empoderamiento se remonta a mediados del siglo XVII cuando su uso se restringía exclusivamente al ámbito legal y por éste se entendía “dar poder a otra para que la represente, autorizar”. Este significado sigue vigente en la actualidad aunque se ha visto superado por el uso que se hace en otros campos.

La filosofía del empoderamiento tiene su origen en el enfoque de educación popular desarrollado en la década de los 60 por Paulo Freire y en los enfoques participativos de los años 70. En su concepción actual, el término empoderamiento no apareció hasta 1976 en el libro *Black Empowerment* de Barbara Salamon donde el concepto se empleaba como una metodología de trabajo social con la comunidad afroamericana marginada. Sin embargo, la popularidad del término no llegó hasta 1989 con la obra de Carolina Moser sobre el análisis de género. A partir de ese momento, el empoderamiento se ha aplicado a diversos ámbitos, además de a las teorías del desarrollo, que han ejercido una importante influencia en la evolución de este concepto.

Por su parte, el enfoque “*rights-based*” es el marco conceptual que define el desarrollo humano basándose

³ Estos elementos son; el vínculo con los derechos, rendición de cuentas, participación, no discriminación y atención a los grupos vulnerables.

en los estándares de los derechos humanos internacionales. Este enfoque integra una serie de normas y principios³ entre los que se incluye el empoderamiento. Por lo tanto, este enfoque es más amplio que el empoderamiento aunque éste es un elemento fundamental. En este contexto, el objetivo del empoderamiento es dar a la gente el poder y las capacidades necesarias para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades e influir en sus destinos. Con ello, ponen al individuo en el centro de las políticas, dueños de sus derechos y conductores de su desarrollo.

Empoderamiento en diversos ámbitos

El empoderamiento tiene significados diferentes en cada escenario y para cada individuo o grupo. Las definiciones varían según las disciplinas que lo utilicen: psicología, ciencias políticas, educación, derecho o economía, entre otras. A continuación vamos a presentar brevemente los ámbitos más significativos en los que se emplea este término.

En el contexto del trabajo social el empoderamiento se define como un proceso que permite que los individuos, las familias y las comunidades aumenten su fortaleza personal, socioeconómica y política, y con ello logren mejorar sus condiciones de vida. De forma similar, en la comunicación social el empoderamiento se entiende como la capacidad de producir efectos determinados en otras personas.

El empoderamiento en el campo educativo tiene sus raíces en el concepto de “concienciación” de Paulo Freire. Su filosofía se basa en situar al individuo en el centro de su vida para que comprenda sus circunstancias personales y el entorno social en el que vive. Este proceso le permitirá desarrollar una conciencia crítica y actuar en base a ella. Según esta interpretación, el empoderamiento implica una transformación de la conciencia personal.

Recientemente, el término empoderamiento ha empezado a usarse en el campo de la gestión empresarial. En este caso, se refiere a un proceso de distribución de poder gracias al cual el empleado tiene más capacidad para tomar decisiones y controlar su trabajo con más autonomía. Gracias a esta estrategia, las empresas logran dar un mejor servicio y responden más eficazmente a las demandas de los sindicatos. Esta definición ha sido criticada y tachada de pseudo-empoderamiento ya que no responde al concepto original de empoderamiento que busca mejorar los intereses individuales. Esta estrategia, por el contrario, trata de modificar las actitudes de los empleados para que trabajen más sin darles a cambio más poder real.

En el campo sanitario el uso de este término está muy difundido. Se entiende por empoderamiento el proceso por el cual un individuo tiene la capacidad para mejorar y controlar su salud. Ello conlleva promover el cuidado personal, reducir la dependencia con respecto a los servicios profesionales y disminuir las consecuencias psicológicas y sociales de la enfermedad. Pero también puede desempoderar⁴ cuando las autoridades lo utilizan como instrumento de control social.

El empoderamiento surgió de la necesidad de "humanizar" las políticas y los programas de desarrollo. Su origen ambicioso y ambiguo, y su carácter subjetivo y personal, favorecen que el término no tenga límites pero de tanto extenderse se ha diluido y se ha vaciado de contenido. Si se quiere utilizar este término legítimamente, tendrían que ser los individuos quienes definan que es el empoderamiento y en base a ello que decidan que tipo de desarrollo desean. Así se logrará, finalmente, poner al individuo en el centro de los programas y políticas de desarrollo.

⁴ Desempoderamiento es el antónimo de empoderamiento y por tanto se puede entender según todas las definiciones de empoderamiento que se analizarán a continuación.

Bibliografía y Recursos

EMPODERAMIENTO EN EL DESARROLLO

• General

Banco Mundial.

Narayan, Deepa. (2005). "Measuring empowerment. Cross Disciplinary perspectives". World Bank.

World Development Report 2000/01. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20194762~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>

Voices of the Poor. <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/voices/> Community development driven. www.worldbank.org/cdd

Boulding, K. (1993). *Las tres caras del poder*, Paidós.

Cornwall, Andrea. (2005). "Beyond buzzwords. Empowerment, participation and poverty reduction in development policy". UNRISD.

Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. Intermediate Technology Publications.

Craig, G. y Mayo, M. (1995). *Community Empowerment*. London: Zed Books.

Freire, Paulo. (1997). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. Paz e Terra.

Friedman, John. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers.

Korten, D. (1987). *Community Management*. West Hartford: Kumarian Press.

Health Evidence Network. (2006). "What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?" Organización Mundial de la Salud.

Van Eiken, W. (1991). "The concept and process of empowerment". Bernard van Leer Foundation.

- **Empoderamiento de la mujer**

Batliwala, Srilatha. (1993). "Empowerment of women in South Asia; concepts and practices". Asian- South Pacific Bureau of Adult Education.

Kabeer, Naila. (2001). *Discussing women's empowerment; theory and practice*. Sida.

Longwe, Sarah. (1990). "From Welfare to Empowerment: The Situation of Women in development in Africa, a Post UN Women's Decade update and Future Directions". Michigan State University.

Moser, Caroline. (1989). *Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs*.

OCDE, CAD.

DAC Guidelines. (1999). "Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation."

Gender equality http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34541_1_1_1_1_1,00.html

Sen, Ghita. (1997). "Empowerment as an approach to poverty". Background paper to the Human Development Report 1997.

Rowlands, Jo. (1995). *Empowerment examined. Development in practice*.

Rowlands, Jo. (1997). *Empoderamiento de las mujeres rurales en Honduras: Un modelo para el Desarrollo*. Ed. León, Magdalena.

Wieringa, S (1997). "Gender. A Critical Discussion of Theory and Practice". NRO-Frauen Forum.

EMPODERAMIENTO EN DIVERSOS ÁMBITOS

- **Trabajo social**

Barrer R.L. (1991). *Social Work Dictionary 1991*.

- **Educación**

Boomer, G. (1982). *Turning on the learning power: Introductory notes*.

Ashcroft, L. (1987). *Defusing "empowering": the what and the why*. Language Arts.

- **Gestión empresarial**

Rosenbluth, H. F. (1994). *The Customer Comes Second*. Harper Perennial; Reissue edition.

Brown, M. (1994). *Empowered!*. Brealey.

- **Sanidad**

Laverack G. (2004). *Health promotion practice: power and empowerment*. Londres: Sage Publications.

Plough A, Olafson F. (1994). "Implementing the Boston Healthy Start Initiative: a case study of community empowerment and public health". *Health Education Quarterly*.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: fride@fride.org