

FRIDE

FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

El Individuo como agente del cambio: El proceso de empoderamiento

Desarrollo "En Perspectiva"

La publicación de FRIDE Desarrollo "En Perspectiva" proporcionará información a fondo sobre una cuestión de actualidad relativa al desarrollo. Su objetivo es incitar el debate y analizar 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.

FRIDE inicia el proyecto *Promoción del empoderamiento en situaciones de posconflicto* con la elaboración de un marco analítico en el que se sustentan las fases consecutivas. Para ello, se ha elaborado una serie de breves documentos, como el presente, que pretenden aclarar conceptos, definir instrumentos y examinar medidas, con el objetivo de entender las situaciones de posconflicto, a través de un enfoque concreto, los procesos de empoderamiento. A partir de este punto se pretende estudiar de qué manera el empoderamiento puede ser un instrumento eficaz en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Aunque cada documento proporciona un análisis independiente, una lectura completa de la serie presenta una visión más amplia. La meta final de este proyecto es suscitar el recurrente debate sobre la necesidad de comprender el desarrollo desde una óptica distinta a la tradicional.

Paula San Pedro

A pesar de que el empoderamiento ha surgido en la última década como uno de los principales paradigmas del desarrollo y encierra un gran potencial para la reducción de la pobreza, la prevención de conflictos y la construcción de la paz, sigue siendo un concepto ambiguo en gran medida por la falta de una definición común y universal. La palabra empoderamiento es entendida de formas muy diversas según el contexto sociocultural y político. Una búsqueda de términos locales asociados al concepto ofrece una variada y compleja gama de definiciones y matices.¹ Las mismas organizaciones internacionales y las agencias de donantes tienen distintas interpretaciones sesgadas por sus políticas de intervención y por sus ámbitos de actuación. Ante esta situación, FRIDE ha considerado necesario hacer un análisis conceptual del empoderamiento enfocado hacia los colectivos marginados y vulnerables.²

El empoderamiento individual

El empoderamiento tiene valor por si mismo aunque también tiene valor como instrumento. Es relevante tanto a nivel individual como a nivel social y se puede dar en diversas dimensiones -económica, política, sociocultural, personal, psicológica y organizacional.³ Además, el término se puede utilizar para caracterizar relaciones entre individuos, entre colectivos y entre éstos e instituciones.

Ante la falta de una definición única y homologada, se ha optado por elaborar una propia que trata de ser lo más amplia e inclusiva posible tomando las ideas y los conceptos que se han empleado en diversas definiciones previas. Además, trata de ser flexible con el objeti-

vo de adaptarse a los distintos contextos en los que puede ser empleada. Así pues, *el empoderamiento se entiende como un proceso de transformación por el cual el individuo va adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos.*⁴ Según esta interpretación, el empoderamiento puede ser un medio para alcanzar un fin (como la reducción de la pobreza o la prevención de conflictos) o se puede considerar un fin en si mismo (un individuo que se empodera). Esta interpretación considera que el proceso parte del individuo y sólo a través de su propio entendimiento de la realidad consigue cambiar las estructuras de poder.

Una mejor comprensión de esta definición requiere un análisis detallado, pues en ella se encierran muchos de los conceptos elementales para entender el empoderamiento:

1) **Proceso de transformación.** El empoderamiento implica una evolución ascendente continua a través de la cual el individuo pasa de una etapa a otra tomando conciencia y control sobre sus decisiones y con ello transformando su propio rol en la sociedad. Este proceso se concibe como un ciclo de reflexión y acción que alimenta al propio empoderamiento y viceversa.



¹ Entre ellos se incluye control, poder, confianza, elección, dignidad, capacidad, independencia y libertad, entre otros.

² Para ver más información sobre la clasificación de los grupos vulnerables véase el documento 'El conflicto bajo el prisma de las víctimas', FRIDE Desarrollo "En Perspectiva" n°2, 2006.

³ Otra clasificación interesante del empoderamiento es la que realiza Jo Rowlands 'Questioning Empowerment', Oxfam, 1997.

⁴ Para consultar otras definiciones relevantes véase John Friedman, *The Politics of Alternative Development*, Blackwell, 1992; Naila Kabber, 'Reflections on the Measurement of Women's Empowerment', en *Discussing Women's Empowerment-Theory and Practice*, Sida Studies No. 3 SIDA, 2001.

2) **Poder.**⁵ Entender qué es el empoderamiento pasa ineludiblemente por comprender qué es el poder. Una revisión de este concepto en el contexto del desarrollo revela cuatro tipos de poder.⁶ Cada uno de ellos está relacionado con el empoderamiento de una forma distinta, pero todos son básicos para construir el proceso. Con respecto al "poder sobre", el empoderamiento significa integrar a las personas que están fuera del sistema de toma de decisión en él. Esto pone especial énfasis en la participación de los individuos en todas las esferas de su vida. En cuanto al "poder para" y al "poder con", el empoderamiento hace referencia al momento en el cual el individuo se hace consciente de sus propios intereses, cómo estos se relacionan con los de otros y cómo la unión de todos puede lograr mayor influencia en la toma de decisión. El "poder interno" va más allá del empoderamiento entendido como la participación, ya que añade la autoestima. Gracias a ella el individuo gana confianza para tomar decisiones.

Con esta interpretación, el empoderamiento contribuye a la conformación de individuos autosuficientes que saben como dirigir su propio desarrollo, como participar en el proceso de toma de decisiones en coordinación con los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional), y con capacidad para demandar políticas inclusivas. En suma, el empoderamiento es la capacidad⁷ del individuo para escoger una opción dentro de

varias alternativas siendo consciente de las (opciones) existentes. Por tanto, se concibe como un proceso progresivo de aprendizaje en el que se asciende de un estado a otro aumentando el abanico de posibilidades. Inevitablemente, este desarrollo personal implica una ruptura de las estructuras de poder existentes y la eliminación de las construcciones sociales negativas. Para ello, deben existir instituciones abiertas, inclusivas y transparentes capaces de satisfacer las demandas de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Pero esta capacidad para tomar decisiones solo es posible si se dan determinados elementos que componen el empoderamiento:

1) **Recursos.** Son las condiciones materiales humanas y sociales del individuo. Los recursos económicos abarcan desde los bienes más convencionales (como la tierra, la financiación, la tecnología, entre otros) hasta otros capitales menos tangibles (seguridad económica, política, entre otros) pero igualmente importantes. Los recursos humanos se plasman de forma individual y comprenden valores como los conocimientos, la confianza en uno mismo, la autoestima o la creatividad. Los recursos sociales (como la capacidad organizativa, las expectativas y las reivindicaciones) permiten mejorar la situación individual y sus oportunidades más allá de lo que se conseguiría con los esfuerzos individuales.

Estos recursos se distribuyen a lo largo de las distintas instituciones⁸ existentes en una sociedad. Por ello, su acceso se determina por las normas y procedimientos vigentes en las instituciones, incluyendo las estructuras informales (como las familiares) y las formales (como las gubernamentales). Esta distribución de los recursos implica que los cabeza de familia, los líderes tribales, los directores de una empresa o la élite de una comunidad están dotados de un mayor poder de decisión y por tanto tienen más recursos. El acceso a los recursos se puede

⁵ Para más información véase Ruth Alsop (ed.), *Power, rights and poverty: concepts and connections*, Banco Mundial y DFID, 2004.

⁶ 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. El "poder para" es el 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.

⁷ Capacidad se refiere a los conocimientos, habilidades y actitudes que cada individuo posee y está en condiciones de utilizar para su beneficio personal y colectivo.

⁸ Las instituciones son las reglas, normas y los modelos de comportamiento y que pueden o no tomar forma de organización. Esto supone que hay instituciones formales (como las leyes del Estado y las normas del sector privado) e instituciones informales (como redes, comunidades de vecinos, restricciones informales para grupos excluidos).

obtener de múltiples maneras como por ejemplo el clientelismo, la explotación o el esfuerzo. Por ello, en términos de empoderamiento es tan importante analizar si un individuo o grupo tiene o no recursos como en qué términos tiene acceso a esos recursos, es decir, la forma de poder que se ha ejercido para alcanzar esos recursos.

2) Agencia. Se entiende como la capacidad que tiene un individuo o grupo para definir sus objetivos y actuar en base a ellos. La noción de agencia no se limita exclusivamente a la acción de toma de decisión sino que incluye una fase previa que hace referencia a la motivación y al objetivo para llevar a cabo esa actividad. Esto implica, como se señalaba anteriormente, que hay una fase de reflexión y análisis previa a la propia acción. En términos de empoderamiento es imprescindible analizar todo el proceso desde la reflexión hasta la toma de decisión. En relación con el concepto de "poder", la agencia tiene una dimensión positiva y otra negativa. En términos positivos, la agencia puede ser entendida como el poder para elegir la alternativa que más se adecua a los objetivos del individuo o grupo aunque eso implique entrar en oposición con otros. En términos negativos, la agencia puede ser la capacidad de un individuo o grupo que hace uso de su poder para sobrepasar la agencia de otros individuos a través de medidas coercitivas o amenazas. Existe una tercera alternativa que hay que tener en cuenta y es la posibilidad de que el poder se ejerza sin que exista ninguna agencia explícita. Así por ejemplo, hay acciones que responden a reglas o costumbres sociales que jamás han sido puestas en tela de juicio y no implican una reflexión previa a la toma de decisión.⁹

3) Estructura del contexto. La capacidad para tomar decisiones depende de la presencia y el funcionamiento de las instituciones formales e informales. Éstas incluyen las leyes, los marcos de regulación y

las normas sociales que gobiernan el comportamiento de los individuos, determinan el acceso a los recursos, y el uso que pueden hacer de ellas para alcanzar los resultados deseados. Así por ejemplo, un gobierno activo que establece instituciones formales (como leyes y decretos) que promueven el empoderamiento de los ciudadanos puede entrar en conflicto directo con las instituciones tradicionales informales (como normas sociales) que no aprueben estas medidas. Esta estructura de contexto debe tenerse en cuenta para medir y valorar la capacidad de empoderamiento del individuo.

4) Resultados. La unión de los recursos y la agencia bajo una estructura de contexto determinada son el potencial del individuo para vivir la vida que desea, y su consecución serán los resultados. El resultado para el individuo no siempre será positivo, es decir, no siempre conseguirá lo que quiere, a pesar de ello, el proceso de empoderamiento será efectivo. En cambio, el individuo puede alcanzar su objetivo sin que haya habido un proceso de empoderamiento. Este tipo de acciones son muy corrientes cuando un individuo logra lo que pretende gracias al soborno, la humillación o el clientelismo.

Las estrategias de empoderamiento son muy diversas y su éxito depende de las circunstancias concretas del escenario en el que se actúa y de las condiciones individuales. A pesar de esta especificidad, la experiencia ha demostrado que hay una serie de factores que promueven el empoderamiento que son recurrentes independientemente de la situación:

1) Acceso a la información. La información es poder. Una sociedad abierta y transparente gracias a la libertad de expresión y a medios de comunicación libres e independientes permite que la sociedad tenga mayores conocimientos sobre las esferas públicas (política, social) y privadas (empresas, ONG). Es, pues, una herramienta básica para que los individuos reivindiquen sus derechos, tengan capacidad de negociación, puedan aprovecharse de las oportunidades y, sobre todo, exijan la rendición de cuentas.

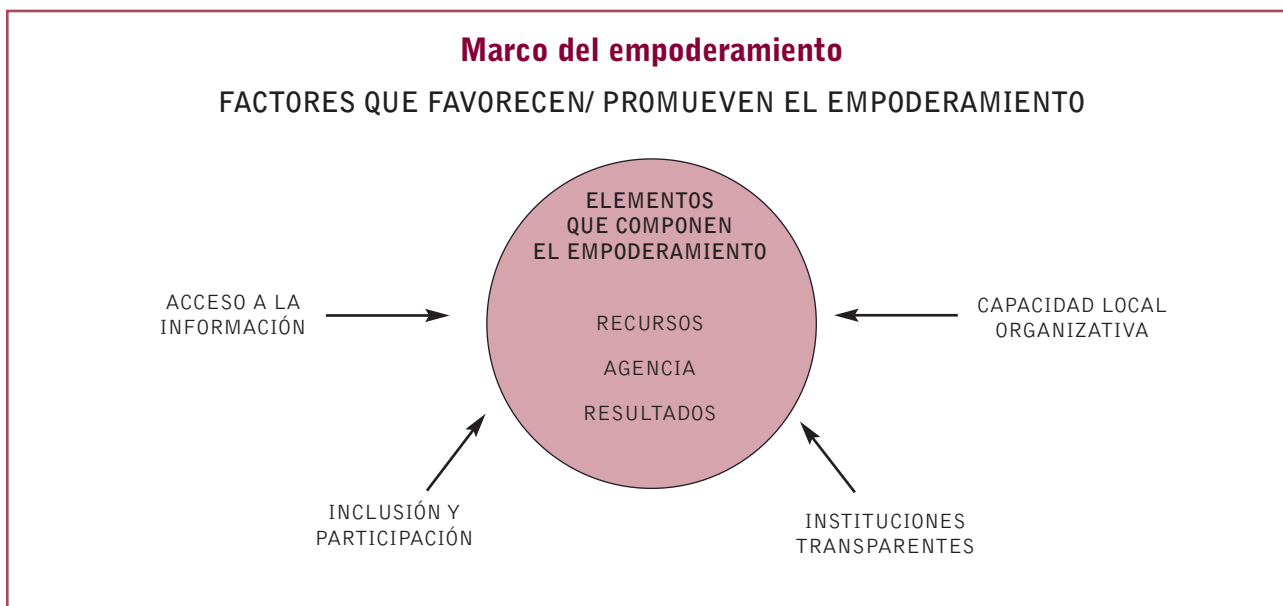
⁹ Un ejemplo significativo son las normas para contraer matrimonio que existen en numerosas partes del mundo, como en el sur de Asia, que otorgan a los padres el poder de decidir la pareja del hijo sin que esa autoridad sea cuestionada.

- 2) **Inclusión social¹⁰ y participación.** Una organización social activa es una herramienta clave para presionar, facilitar el cambio y tomar decisiones. Facilitar la inclusión y la participación requiere abrir espacios de debate en los que se pueda deliberar antes de pasar a la acción. Dirigir la participación para alcanzar cierto consenso no siempre es fácil por lo que en muchas ocasiones es necesario incluir mecanismos de resolución de conflictos.
- 3) **Capacidad local organizativa.** Los mecanismos formales e informales que una comunidad desarrolla permiten que los individuos puedan trabajar de forma conjunta y movilizar recursos para resolver sus problemas. Además, gracias a ellos el individuo se siente representado y apoyado socialmente reforzando así su autoestima y sus capacidades.
- 4) **Instituciones abiertas y transparentes.** Unas instituciones, formales e informales, de estas características permiten, entre otras cosas, el correcto funcionamiento de los sistemas de rendición de cuentas, el flujo de la información, y promueven la distribución equitativa de los recursos y establecen mecanismos adecuados para fortalecer la capacidad organizativa de la sociedad civil.

El empoderamiento individual y colectivo¹¹

El proceso de empoderamiento individual avanza a medida que el individuo toma conciencia de sus posibilidades, aumenta su capacidad de decisión y gana confianza en si mismo. Este empoderamiento tiene una relación recíproca con la actividad social. En este sentido, un individuo con elevada autoestima, con capacidades desarrolladas y seguro de si mismo puede contribuir de forma más activa a la acción colectiva. De la misma manera la acción colectiva permite que los individuos tengan mejor acceso a los servicios y haya mayor difusión de la información, incidiendo así en el empoderamiento individual. Participando activamente en organizaciones, los individuos pueden expresar más fácilmente sus preferencias y exigir la rendición de cuentas al gobierno y al sector privado. El empoderamiento, pues, desarrolla las capacidades individuales pero también desafía el silencio comunitario precedente y logra amplificar la voz colectiva.

Si bien es cierto que es a nivel individual donde nacen las inquietudes y donde se desarrollan los valores psi-



¹⁰ La inclusión social es la eliminación de obstáculos institucionales y la creación de incentivos que aumentan el acceso de la población a oportunidades para desarrollar sus capacidades y sus activos (económicos, políticos y culturales).

¹¹ Véase Peter Evans, 'Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom', *Studies in Comparative International Development* 37 (2): 54-60. 2002.

cológicos (la autoestima, la confianza en uno mismo), en muchas ocasiones, sobre todo en las relativas a modificar normas y leyes formales e informales que implican retar las estructuras de poder, el empoderamiento individual no es suficiente si no logra movilizar la acción colectiva. En estos casos, el individuo debe organizarse socialmente y crear interés comunitario promoviendo así la inclusión social.

El empoderamiento y la reforma institucional¹²

La capacidad de elección de aquellos individuos que no están empoderados es muy limitada, tanto por su falta de recursos como por su falta de poder para negociar con las instituciones. Dado que esa falta de poder de negociación está enmarcada en la naturaleza de las relaciones institucionales es necesario comprender el empoderamiento desde esta perspectiva. En este sentido, el empoderamiento se entiende como la expansión de recursos y capacidades de los individuos para participar, negociar, influir, controlar y exigir la rendición de cuentas a las instituciones que afectan a sus vidas. La transformación de las estructuras tradicionales de poder, intrínseco a la noción de empoderamiento, debe incluir por tanto las relaciones institucionales.

El Estado tiene la obligación de establecer los mecanismos necesarios para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. El Estado puede cambiar la cultura de exclusión y desigualdad, asegurar el acceso a grupos marginados, promover las elecciones y fortalecer la rendición de cuentas. Las políticas del Estado y la cultura de las instituciones son quienes en suma moldean las acciones del resto de los actores. Cuando en un Estado domina una cultura de corrupción y clientelismo, el resto de los actores se

sienten excluidos. Esta cultura sólo es posible cambiarla a través de lo que se denomina inclusión institucional. Este concepto se entiende como la eliminación de las barreras institucionales públicas y privadas que permite que la sociedad tenga mayor acceso a los recursos y a las oportunidades de desarrollo. La inclusión institucional, que conlleva una reforma institucional, depende de dos procesos. Por un lado, depende de medidas que parten del Estado y están dirigidas a la sociedad (*downward accountability*). Entre estas medidas se encuentra la reforma de leyes, los procedimientos, las regulaciones, los valores, la ética y los incentivos que guían el comportamiento de los actores del sector público y privado. La inclusión institucional permite que los resultados y el impacto de las políticas se distribuyan equitativamente entre la sociedad. Entendida de esta manera, la reforma apoya los procesos de empoderamiento con el subsiguiente cambio en las relaciones entre las instituciones y los individuos. Por otro lado, la reforma institucional depende de individuos bien informados y organizados que tengan capacidad para participar activamente en la sociedad e interactuar con las instituciones y así fortalecer el lado de la demanda de las mismas. Esta reforma implica un ajuste de las reglas institucionales para que los individuos puedan interactuar y monitorear la gobernabilidad. El empoderamiento es imprescindible en este punto ya que los individuos se deben sentir con el derecho y la obligación de exigir a sus instituciones que rindan cuentas de sus acciones (*upward accountability*). Los tres mecanismos fundamentales de rendición de cuentas -político, administrativo y público- se refuerzan entre sí, y gracias a ellos los individuos logran que el control y el poder se les transfieran.

De la misma manera que no hay un único modelo de empoderamiento, la reforma institucional no está sujeta a un esquema concreto. Según cada contexto lo posible y apropiado variará. A pesar de ello, es posible identificar las principales condiciones que influyen:

1) **La naturaleza de la acción pública.** Dependiendo del tipo de intervención pública, las instituciones gubernamentales deben incluir varios o todos los

¹² Para más información véase 'Empowerment and poverty reduction; a sourcebook', Banco Mundial, 2002; Adrian Zenz, 'Evaluating empowerment', World Vision, 2003.

factores que promueven el empoderamiento¹³ para fortalecer la eficiencia de esa política y asegurar que su impacto sea positivo.

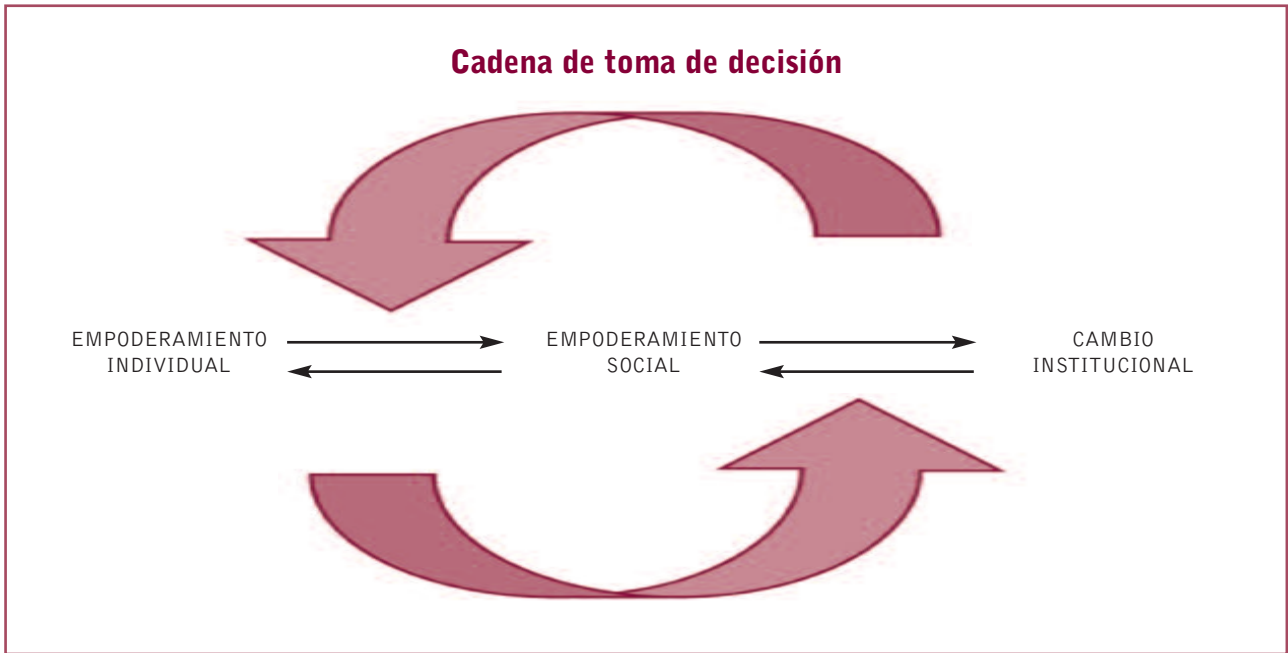
- 2) **Modelos de exclusión social.** En toda sociedad existen grupos marginados que están excluidos de la mayor parte de la toma de decisiones. Una reforma institucional eficiente debe de tener en cuenta estos modelos de exclusión para garantizar que sus intervenciones no agudizan las desigualdades. Una política activa para eliminar la exclusión debe incluir cambios en la ley. La primera fase se centra en hacer la exclusión visible recogiendo datos sobre pobreza desagregada por grupos sociales. Además, para facilitar que estos grupos participen activamente en la vida pública es necesario invertir en sus capacidades.
- 3) **El nivel de descentralización.** La descentralización conlleva trasladar la toma de decisión a un nivel más cercano a la gente y ello presupone que las decisiones públicas reflejen mejor las prioridades locales. A pesar de ello, la descentralización no conduce a una mejor gobernabilidad y a una mayor equidad si no llega realmente a las comunidades, si no permite que los individuos puedan reaccionar a las políticas o si no puede incentivar a los gobiernos locales para empoderar a las comunidades.
- 4) **Fortalecer las instituciones locales y a la sociedad civil.** Las intervenciones a nivel "micro" requieren entender a los grupos locales, sus instituciones, sus actividades y su modelo de liderazgo. Este conocimiento puede dificultarse porque no todas las organizaciones locales están formalmente registradas ni son fácilmente identificables. Además, la reforma institucional debe incluir cambios en las leyes y en las regulaciones para que estos grupos tengan acceso a los recursos, puedan asociarse libremente, puedan financiarse, sean independientes y tengan libertad en sus actividades.

- 5) **Extender la libertad política.** Según el contexto, estas libertades (libertad de expresión, medios libres, libertad de asociación, acceso igualitario a la justicia) variaran y condicionaran la reforma institucional que es viable.

La cadena en la toma de decisiones

El empoderamiento individual es el motor que promueve el cambio en la cadena de toma de decisiones y es quien impulsa la ruptura de las estructuras de poder. Como ya se ha indicado, para determinadas cuestiones, el individuo se agrupa cuando reconoce que es la vía más efectiva para lograr mayor peso y voz, y exigir que las instituciones, formales e informales, respalden las demandas sociales. Gracias a estas demandas, ya sean a nivel individual o agregado, las instituciones se pueden cambiar logrando con ello una distribución más equitativa del poder. Esta cadena se convierte en un ciclo cuando la inclusión institucional repercute positivamente en el empoderamiento individual y por ende en el social. Es decir, el logro de los objetivos revierte en la confianza del individuo fortaleciendo su autoestima y reforzando su capacidad de decisión. De la misma manera, las instituciones que en una primera instancia responden a las demandas de la sociedad se ven obligadas a establecer mecanismos que permiten la difusión de la información y la rendición de cuentas, convirtiéndose así en instituciones permeables y flexibles.

¹³ Estos elementos son: información, participación e inclusión, capacidad organizativa e instituciones abiertas y transparentes.



La suma de estos procesos deriva en la creación de un ciclo que se retroalimenta y que permite el desarrollo de una sociedad. En este sentido, el desarrollo de una sociedad nace del individuo que actúa como agente de cambio empleando el empoderamiento como herramienta clave. Bajo este enfoque son los individuos los que identifican los problemas que deben resolverse y cómo deben resolverse, y actúan de acuerdo a ello. A pesar del rol capital del individuo en el desarrollo, la responsabilidad es compartida con las instituciones que deben someterse a este proceso de transformación.

Si no existen unas instituciones abiertas, transparentes, inclusivas y democráticas el empoderamiento individual y social se verá limitado por un obstáculo difícilmente salvable. Por ello, es primordial promover el desarrollo institucional paralelamente al proceso de empoderamiento y con ello lograr que las estructuras se adapten a las demandas y necesidades sociales. En conclusión, el proceso de empoderamiento tan sólo será efectivo cuando todas las partes -individuos, sociedad e instituciones- estén involucradas, se coordinen y se ajusten entre ellas.

© 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