

## EL EMPODERAMIENTO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

*El empoderamiento surgió en los años 90 ante la necesidad de “humanizar” las políticas y los programas de desarrollo de las décadas precedentes. Sin embargo, este origen ambicioso junto al carácter subjetivo y ambiguo del concepto han favorecido que el término se haya extendido de tal manera que se ha vaciado de contenido. A pesar de ello, el empoderamiento tiene un gran potencial para ser un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza, en la prevención de conflictos y en el desarrollo humano. Por todo ello es necesario que el empoderamiento vuelva a ocupar un papel principal en la agenda del desarrollo. La cooperación española debe trabajar en esta línea y hacer que el empoderamiento se convierta en teoría y práctica de sus políticas e intervenciones.*

### El empoderamiento en contexto

#### Definición del Empoderamiento<sup>1</sup>

Entender qué es el empoderamiento pasa ineludiblemente por comprender qué es el poder. Una revisión de este concepto en el contexto del desarrollo revela dos claras distinciones entre el poder negativo y el poder positivo. En su concepción negativa el poder es la vía para lograr un cambio radical confrontando 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 positiva concibe este término como el poder de hacer, de ser capaz, así como de sentirse con mayor control de las situaciones. Según este enfoque, el individuo tiene un rol activo y puede actuar en cualquier programa de cooperación gracias a la actitud crítica que ha desarrollado. Esta noción rompe con la idea de que el individuo es un ser pasivo de la cooperación y pasa a convertirse en un actor legítimo.

Además, el poder en su sentido positivo es 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 interpretación, que se identifica con el concepto de empoderamiento, se entiende como un proceso que busca tanto superar los desequilibrios de poder, como apoyar a aquellos que no lo tienen a que se empoderen. Traducido en términos de empoderamiento, este se define como el proceso por el cual el individuo o el grupo va adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos. Esta transformación exige inevitablemente un cambio en las instituciones y en las organizaciones gubernamentales que conlleva mejoras en su eficiencia, eficacia y equidad. Gracias a ello cambian las estructuras de poder repercutiendo positivamente en el empoderamiento del individuo o del grupo cerrando así este ciclo que se retroalimenta.

---

<sup>1</sup> Para más información sobre este término y el proyecto “Promoción del empoderamiento en situaciones de post conflicto” véase <http://www.fride.org/ClientsFride/showpage.aspx?OriginId=1033>

### **El empoderamiento en la lucha contra la pobreza**

Aquellos que viven en la pobreza la sufren en todos los ámbitos de su vida. Desde su vida privada hasta su vida pública. La insatisfacción de las necesidades básicas junto a la falta de oportunidades de empleo coarta radicalmente la libertad de acción y de elección. A ello se añade unas instituciones gubernamentales frágiles, la carencia de espacios para la participación y un poder concentrado en unos pocos. Con este escenario es fácil entender que pobreza y desempoderamiento vayan de la mano. Estos individuos se caracterizan por tener un bajo nivel de autoestima, de capacidad de decisión, de poder y de confianza en ellos mismos y en sus capacidades.

Al igual que la pobreza el empoderamiento es multidimensional, y como en el primer caso solo se alcanza un estadio completo cuando el individuo se empodera en todos los ámbitos de su vida<sup>2</sup>. Por tanto, el individuo debe adquirir poder y capacidad para tomar decisiones en todas las esferas que le afectan; económica, política, social, personal, organizacional y psicológica. El empoderamiento se promueve a través de múltiples vías como la educación y la formación profesional, el trabajo digno y remunerado, el acceso a la información, la participación en el ámbito público y en las organizaciones sociales, o el nivel de autoestima individual.

Cualquier política o intervención que tenga como objetivo reducir la pobreza debe tener inexorablemente un vínculo con el empoderamiento. Esto implica incluir una clara definición de este concepto y un análisis sobre las estructuras, las relaciones y los desequilibrios de poder. Con todos estos elementos se podrá elaborar una estrategia, que incidiendo en todas las dimensiones del individuo, logre su desarrollo y le empodere.

### **El empoderamiento en la cooperación española**

Una búsqueda del término "empoderamiento" en los sucesivos planes y estrategias elaborados desde el año 2000 muestra que esta noción no ha sido de interés para la cooperación española. Concretamente en la última directriz, el Plan Director 2005-2008, este término aparece solo en siete ocasiones. Cuatro de ellas hacen referencia a diversas concepciones de la pobreza, el desarrollo humano y la igualdad de género que tiene el Banco Mundial, el PNUD y el CAD respectivamente. Las tres restantes se emplean en la promoción de la democracia y el pluralismo político, en el aumento de las capacidades de la comunidad indígena y en la igualdad de género. Pero sólo este último ámbito tiene una estrategia de promoción del empoderamiento.

Ni como medio, ni como enfoque, ni como fin., el empoderamiento entendido en su dimensión más amplia (no exclusivamente limitado a la mujer) ha estado hasta el momento fuera de la agenda de la cooperación española. Las razones se remiten a la propia fuente de la que nace el Plan Director (PD). El Plan se inspira principalmente en la Guía del CAD de Reducción de la Pobreza y en los Objetivos del Milenio. Este último no hace referencia alguna al empoderamiento ni a la satisfacción plena de los derechos. Por su parte, las orientaciones del CAD tienen una noción muy limitada del término. Teniendo en cuenta estos orígenes es comprensible, hasta cierto punto, que el documento no lo haya incluido. Hasta cierto punto porque aunque la cooperación española trata de armonizarse con las

---

<sup>2</sup> Así por ejemplo, una mujer que recibe un micro crédito puede obtener mayor independencia económica pero esto puede resultar negativo en el ámbito doméstico (violencia de género, mayor carga de trabajo, mayores responsabilidades etc.).

políticas de los organismos multilaterales y regionales a los que pertenece esto no impide que se pueda nutrir con otros elementos, como el empoderamiento.

A pesar de que este término sólo se menciona de forma tangencial a lo largo del Plan, muchos de los elementos que fortalecen el empoderamiento son objetivos esenciales del PD. Así por ejemplo, la educación, la participación en el ámbito público, la promoción de la democracia y el buen gobierno, el fortalecimiento de las organizaciones, la creación de trabajo digno o la promoción de los micro créditos son líneas de cooperación con larga tradición en la cooperación española. Pero hay dos factores básicos del empoderamiento que no están incluidos en el documento y sin los cuales no se puede completar el proceso; el análisis del cambio de las estructuras de poder y la dimensión psicológica del empoderamiento<sup>3</sup>. Más allá de esta específica carencia, la cooperación española sólo logrará incidir sobre el empoderamiento si construye una clara definición del término acompañada por una metodología medible y observable. Solo de esta manera todos estos elementos ya incluidos en el documento podrán retroalimentarse y vincularse hacia un objetivo en común, el empoderamiento.

Como se ha mencionado previamente, el sector "Género y Desarrollo" del Plan Director es el único ámbito en el que el empoderamiento se ha definido como objetivo estratégico. A pesar del avance que esto supone, esta estrategia sectorial está incompleta porque no incluye la dimensión psicológica de la mujer. Cuando se elaboró el documento había plena conciencia de ello y se optó por centrarse exclusivamente en el fortalecimiento del empoderamiento colectivo en el que la cooperación española tiene más experiencia. Por tanto, la efectividad de este enfoque parcial depende de la capacidad de otros donantes para cubrir este vacío y de una buena coordinación entre los programas de ambos. Si esto no sucede así, el riesgo puede ser muy elevado ya que la cooperación española fortalecerá sólo las organizaciones ya existentes marginando aún más a los individuos desempoderados que no han tenido posibilidad de organizarse. En definitiva, esta estrategia puede resultar muy perjudicial acentuando las desigualdades de la sociedad civil. La Estrategia Sectorial de la Mujer que está actualmente en plena elaboración debe incluir eficaces mecanismos de coordinación que eviten este peligro.

Un donante que promueve el empoderamiento externo<sup>4</sup> debe tener antes un proceso de empoderamiento interno. Esto tiene varias implicaciones. Por una parte, significa fortalecer las capacidades internas de los donantes para que sus miembros se sientan empoderados. Esto incluye, por ejemplo, invertir en formación, valorar el trabajo realizado y fortalecer la capacidad de tomar decisiones, cuestiones que se deberán de tener en cuenta en la reforma de la AECE. Por otra parte, implica aumentar la transparencia y facilitar el flujo de información. Los procesos participativos por los que pasan todos los planes y estrategias van en esta línea aunque aún faltan mecanismos que garanticen la rendición de cuentas tanto a los receptores como a otros actores de la cooperación (ONG, universidades etc.). Por último, supone incentivar la cultura de empoderamiento institucional, es decir, que la cooperación fortalezca la independencia de los receptores para que éstos puedan decidir y diseñar el tipo de desarrollo que desean.

Evaluar la capacidad de empoderamiento de un donante en su sentido más amplio pasa también por analizar cómo sus prácticas "empoderan" a las instituciones gubernamentales de los países receptores. Una forma directa de hacerlo es a través

---

<sup>3</sup> Esta dimensión incluye identidad e imagen propia, autoestima, bienestar psicológico (trauma, miedo, inseguridad etc.), características emocionales de la familia y la comunidad (falta de apoyo, miedo etc.).

<sup>4</sup> Hasta ahora llamado empoderamiento

de los “nuevos” instrumentos de ayuda, como el apoyo presupuestario y el sectorial. Aunque estas son potenciales herramientas para promover la independencia, la apropiación y en último término el empoderamiento de los receptores no se ha reflejado así en el Plan Director.

Actualmente la cooperación española se encuentra en una fase de reflexión, discusión y elaboración de estrategias (sectoriales y geográficas) marcada por un espíritu participativo. El reciente debate que ha generado la Estrategia de Género permite pensar que el empoderamiento ya no va a ser exclusivo a este ámbito sino que se va a poder generalizar a otros sectores gracias a la inclusión explícita del término en otras Estrategias Sectoriales. El riesgo que esto conlleva es que cada uno de estos documentos elabore su propia definición y metodología del empoderamiento sin coordinación y coherencia entre ellos. La solución para evitar este posible problema sería elaborar previamente una Guía del Empoderamiento que sirva como herramienta para todos los sectores y áreas geográficas.

En definitiva, si la cooperación española pretende ser un actor clave en el desarrollo su análisis, su política y su estrategia de reducción de la pobreza debe incluir la noción más amplia de empoderamiento comprendiendo todas sus dimensiones sin olvidar las implicaciones psicológicas y los cambios de poder que conlleva.

### **Cuestiones para el debate**

- ¿Tiene la cooperación española la experiencia y madurez suficiente para iniciar esta reflexión sobre el empoderamiento?
- ¿Considera que hasta ahora el empoderamiento no ha estado en la agenda por las diversas reticencias a las que se enfrenta (un concepto que no se entiende, una traducción que no gusta) o por simple ignorancia?
- ¿Debe el empoderamiento restringirse únicamente al ámbito de la mujer?
- ¿Considera que una Guía sobre el Empoderamiento sería una solución a estas reservas y permitiría la familiarización con el término y su puesta en marcha?
- ¿Cree que el des/empoderamiento es parte de la lucha contra la pobreza?

### **Anexo**

#### **Reflexiones en torno al empoderamiento**

A pesar de que el empoderamiento ha sido 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. Por ello, tiene valor por sí mismo aunque también puede ser utilizado como un instrumento. Hay quienes lo consideran un proceso personal a través del cual el individuo toma control sobre su vida aunque también hay quien lo interpretan como un proceso político en el que se garantizan los derechos humanos y justicia social a un grupo marginado de la sociedad.

En la literatura relacionada con este término su significado normalmente se asume en vez de explicarse. 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. En definitiva, aunque su uso se ha generalizado en los últimos quince años siguen existiendo ambivalencias, contradicciones y paradojas en su definición y utilización.

Por otra parte, el mismo hecho de definir el empoderamiento está sujeto a debate. Hay quien critica que imponer una única interpretación al término 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, el siguiente apartado se centra en señalar una definición del empoderamiento<sup>5</sup>.

### **Varias concepciones del empoderamiento<sup>6</sup>**

El Banco Mundial considera que el empoderamiento es la libertad de elección y acción. Esto significa aumentar el control sobre los recursos y las decisiones que afectan a la vida del individuo. A medida que el individuo ejerce su capacidad de elección, aumenta el control sobre su vida. Desde la óptica de la pobreza, 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. 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.

John Friedman, uno de los propulsores de este término, considera el empoderamiento una estrategia alternativa a la forma tradicional de promover el desarrollo ya que trata de reparar la historia de exclusión del poder económico y político a la que ha estado sometida 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.

Según Gita Sen 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.

---

<sup>5</sup> Para ver otras concepciones del término remítase al Anexo

<sup>6</sup> Este apartado trata de recoger las definiciones que se consideran más significativas en este campo. Para una visión más amplia de esta noción se puede consultar, entre otros, a Paulo Freire, Robert Chambers, Deepa Narayan, Srilatha Batliwala, Amartya Sen.

Para Jo Rowlands, una de las autoras contemporáneas más prolíficas en estos temas, el empoderamiento significa “la habilidad para 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.

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 solo 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.

### **Foroaod - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaod.org](http://www.foroaod.org)