

# Revista de Administración Pública

## La perspectiva del empoderamiento: el evangelio de las Organizaciones de la Sociedad Civil\*

Alejandro Natal\*\*

### Introducción

Hoy en día en México, así como en otros países, hay un importante discurso acerca del empoderamiento. Hay mucha discusión acerca de su importancia como mecanismo a través del cual las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden transferir conocimientos a los beneficiarios para evitar dependencia, construir capacidades y fomentar la auto-dependencia. Hay un consenso general que hace énfasis en que la *perspectiva de empoderamiento*, como uno de los desarrollos teóricos de la implementación de proyectos, es la forma correcta de hacerlo. Está orientada a ocuparse de cuestiones como la pobreza y los problemas de exclusión; basándose en la idea de que los necesitados precisan adquirir las capacidades y las habilidades para ejercer el poder de una mejor manera y proveerse a sí mismos.

Aunque originalmente fue usado como una bandera en contra de la opresión del gobierno, actualmente el concepto es usado extensamente incluso por servidores públicos, quienes hablan sobre *empoderar a los pobres*, o de *construir capacidades para el empoderamiento*, y así sucesivamente. Esto no sólo significa que el concepto ha trascendido las fronteras del sector de las OSC, sino

\* Un borrador anterior de este documento fue publicado como un documento de trabajo (50 mimeos) para un Seminario de discusión y comentarios, con el título "La perspectiva de empoderamiento: la religión de las OSC" en la serie de Documentos de Discusión del Tercer Sector en El Colegio Mexiquense. Este documento fue entonces presentado a discusión en el *Segundo Simposio de Investigación sobre Organizaciones de la Sociedad Civil* en abril de 2008. Estoy agradecido con mi colega Raúl Acosta del ITESO quien leyó una versión anterior de este documento y me concedió sus valiosos comentarios.

\*\* Alejandro Natal es profesor en El Colegio Mexiquense y Director del Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.

que también puede indicar que ha habido algunas historias de éxito del lado de las OSC que el gobierno quiere imitar. Lo anterior puede ser una consecuencia que, el ambiente más democrático que México y otros países de Latinoamérica viven, ha acabado con algunos temores gubernamentales y resistencia hacia el *empoderamiento* de los necesitados. Por otra parte, actualmente los donantes condicionan su financiamiento; ya sea que vaya a las OSC o que apoye programas gubernamentales contra la pobreza; a la inclusión de mecanismos de empoderamiento dentro de los proyectos.

A pesar de todo lo que se ha hablado, los crecientes recursos que se canalizan a apoyar este tema y los reportes que exaltan los beneficios del empoderamiento; para ser sinceros se ha realizado muy poca investigación seria, este es el caso de México. Hay escasos estudios que pueden evaluar correctamente si las OSC están empoderando a las personas o no lo están haciendo, y la mayor parte de la información que se encuentra son auto-evaluaciones de las OSC que contienen, por lo general, poca reflexión crítica. De la misma manera se le ha prestado poca atención a los problemas ideológicos del concepto del empoderamiento e incluso menos atención se le ha dado a los problemas que pudiera generar en el campo en cuanto a la ejecución del proyecto.

Por las razones enunciadas anteriormente, tengo la intención de adoptar en este capítulo una perspectiva más crítica de la que se puede encontrar en otras partes de México. Para construir mi argumento he dividido mi artículo en las siguientes secciones; la primera, analiza la *perspectiva de empoderamiento*, como he decidido llamarla aquí. En esta sección voy a discutir de manera crítica el contexto conceptual y las raíces de la perspectiva, el enfoque de la participación de las personas y su desarrollo. En la segunda sección, presento algunos antecedentes que hicieron que la perspectiva del empoderamiento se apropiara de la implementación de los proyectos en México. En la tercera parte analizo algunos de los problemas asociados con el concepto y planteo algunas críticas acerca de su implementación. Finalizo esta sección con una propuesta para una revisión importante de la perspectiva en México.

### **1. La Perspectiva del Empoderamiento**

La Perspectiva de Empoderamiento (PE) no puede entenderse si no se analizan tanto su contexto como sus raíces. En su contexto está la introducción al enfoque de participación a la implementación del desarrollo y la búsqueda de nuevas soluciones para combatir la pobreza. En sus raíces se encuentran los trabajos de algunos

teóricos alternativos como Paulo Freire, quien durante los años 60 y 70 informó significativamente el análisis acerca del papel de las OSC en el Tercer Mundo. Estos dos aspectos serán discutidos en la siguiente sección.

### **1.1 El contexto**

Para los años 60, tanto académicos como profesionales, empezaron a señalar que las estrategias para combatir la pobreza no sólo habían sido ineficaces en gran medida sino que el número de pobres estaba a la alza y deteniendo el desarrollo de muchas naciones. A principios de los años 70 la evidencia forzó a los donantes y agencias internacionales, así como al presidente del Banco Internacional, Robert McNamara a reconocer los hechos.<sup>1</sup> Muy pronto, estudiosos, activistas de las OSC e incluso agencias internacionales hicieron énfasis en la necesidad de un cambio teórico, ya que el consenso general era que las fallas eran consecuencia de los enfoques teóricos que se habían adoptado.

Hasta ese momento, dos enfoques diferentes habían dirigido las intervenciones, uno enfatizaba que la pobreza era la consecuencia de las limitaciones estructurales que abrumaban a los pobres; mientras que el otro lo entendía como un problema de oferta y demanda. Ambos presentaban serias limitaciones en cuanto a resultados. Estrategias estructurales diseñadas para transformar, desde dentro, a los pobres a través de educación en nuevas técnicas y valores habían fallado por un sinnúmero de razones. Estas razones incluían que los trabajadores de la comunidad habían sido absorbidos por élites locales, una falta de apoyo financiero por parte del gobierno hacia las comunidades<sup>2</sup> y la interrupción de sistemas tradicionales y el fracaso de los nuevos al no funcionar adecuadamente.<sup>3</sup>

Los liberales y sus estrategias orientadas al suministro que pretendían ayudar a los pobres desde afuera, por ejemplo: mejorar el acceso a los mercados y técnicas como la Revolución Verde<sup>4</sup> o

- 1 Robert McNamara, Discurso en la Conferencia Anual, Banco Mundial. Nairobi, 1973.
- 2 K. Westergard (1985). Véase también a Jorge Alonso (1980).
- 3 A. Natal (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.
- 4 La Revolución Verde se basaba en la hipótesis del "agricultor pobre pero eficiente" que enfatizaba el suministro de insumos, incluyendo semillas mejoradas, créditos y mejores incentivos. Éstos se proporcionaban a través de paquetes diseñados para los agricultores que les permitían acceder a semillas y fertilizantes baratos y subvencionados.

*Targeted-Group*,<sup>5</sup> fueron acusados de ser incapaces de resolver problemas estructurales como la distribución injusta de la tierra, acceso a capital, contratos débiles y pocos incentivos, entre otros que eran inadecuados para producir un cambio económico real a pesar de los beneficios obtenidos.<sup>6</sup> Uno de los problemas sobre el que los académicos y los profesionales coincidían era que en ambas estrategias se carecía de la participación de los pobres en proyectos que los afectasen directamente.

Basados en esto, la comunidad de desarrollo comenzó a recalcar que los nuevos enfoques debían concentrarse más en *el pueblo*. USAID en 1966 y la Fundación Inter-Americana (IAF) en 1969 buscaban proyectos que aseguraran “máxima *participación* en la tarea del desarrollo económico”. Así lo hizo también el Banco Mundial en 1973;<sup>7</sup> y el Foro del Tercer Mundo declaró en Karachi (1975) que las estrategias para combatir la pobreza deberían concentrarse en la satisfacción de las necesidades básicas y en la participación significativa de los beneficiarios.<sup>8</sup>

Estas ideas pronto empezaron a tener una influencia importante en la implementación de políticas de todas las OSC, agencias y gobiernos. A principios de los años 70, McNamara declaró que la participación de los beneficiarios sería un tema central en las prioridades del Banco<sup>9</sup> y presentó sus Programas de Desarrollo Rural Regional;<sup>10</sup>

5 Para finales de los años 60 y principios de los 70, el Banco Mundial adoptó una estrategia de desarrollo para aliviar la pobreza rural que ya no se concentraba en la comunidad como un todo, sino en grupos específicos. Introduciendo innovaciones en agricultura a pequeños grupos de agricultores. No obstante, estos grupos sólo incluían a los pobres que ya tenían acceso a activos productivos, así que muchos eran excluidos y/o inhibidos por limitaciones estructurales y los programas no tuvieron los resultados que se esperaban.

6 V. Shiva, V., The Violence of the Green Revolution, London and New Jersey, Zeed Books, 1991.

7 Robert McNamara, *loc. cit.*

8 K. Westergard, *op. cit.*

9 El discurso de McNamara fue importante para promocionar el enfoque en sus comienzos (ver McNamara, R. Discurso en la Conferencia Anual Banco Mundial. Nairobi, 1973), después de eso dentro del Banco quienes trabajaban con proyectos urbanos y políticas de operación comisionaron un proyecto que explorara el papel de los participantes en la implementación de los proyectos del Banco. Ver L. Salmen, Escuchar al Pueblo. Evaluación de Observadores Participantes de Proyectos de Desarrollo, 1987, Oxford; Oxford University Press). Sin embargo, estas ideas fueron incorporadas de manera seria en los proyectos de administración del Banco hasta principios de los años 90 y adoptados formalmente en 1994.

10 Los proyectos del Banco Mundial y USAID que se conocen como Desarrollo Rural Regional (RRD) son prototipos de los proyectos IRD. Se enfocan en la flexibilidad del proyecto y coordinación caso por caso, implementación en áreas geográficas pequeñas y enfatizan una planeación e implementación descentralizada.

mientras tanto el gobierno de Pakistán inició el programa “Comilla” que incluía la participación de los beneficiarios en los proyectos. La participación de los beneficiarios pronto hizo una diferencia en estos programas que también subrayaban la importancia de la autodeterminación social y la independencia cultural.

En 1976 el Enfoque de Necesidades Básicas (BNA), hizo de la participación una estrategia clave para aliviar la pobreza cuando se presentó en la Conferencia Mundial de Empleo organizada por la Organización Internacional del Trabajo. Esto puntualizó la necesidad de hacer una prioridad las necesidades básicas de la gente y la importancia de incluir el *Vox populi* en la implementación de los proyectos; así se garantizaría que las necesidades a atender fueran aquellas que la población reconociera como propias. Las necesidades básicas fueron inicialmente entendidas como comida, agua potable, salud, ropa, educación y vivienda; más adelante otras “necesidades no materiales” como autodeterminación, seguridad e identidad cultural fueron incluidas. La estrategia que se usó para identificar estas necesidades se concentró mayormente en la participación comunitaria y el involucramiento activo de los beneficiarios directos de los proyectos. Así, la intervención en el desarrollo del BNA nació y llegó a ser tan influyente en la planeación de las políticas que se adoptó más adelante como una herramienta de implementación de proyectos por la mayoría de las agencias de desarrollo.

Dos variantes diferentes emergieron con el BNA, que pueden ser descritos como “radicales” y “liberales”.<sup>11</sup> Para los radicales la participación de las personas autóctonas, especialmente aquellas pobres y sin poder, fue la clave a través de la cual pudieron aprender a dirigir su propio desarrollo. Vieron la posibilidad de acción política a través de la consolidación de organizaciones de base, este mecanismo le permitiría a los pobres reconocer, y lo más importante, atacar las causas de la pobreza: falta de reformas de la tierra, desempleo y una distribución desigual de los activos. La acción política fue vista como una “precondición” para atacar la pobreza rural y el punto de partida para la autonomía. Este enfoque fue seguido por algunas OSC radicales, las cuales generalmente trabajaban en un nivel base.

11 B. Wisner (1988), se refiere a estas dos variantes de diferente manera. Él se refiere al punto de vista liberal como *débil* y a los radicales como *fuertes*. Ver B. Wisner, (1988). Poder y Necesidad en África: necesidades humanas básicas y políticas de desarrollo. Londres, Earthscan.

Por otra parte, los *liberales* veían a la participación como la manera de darle a la gente una voz en el proceso de toma de decisiones, pero dejaban de lado cualquier tema relacionado con la redistribución de la riqueza. Estaban más interesados en incrementar el costo y la efectividad a largo plazo de los proyectos a través de financiamiento local y labor voluntaria. Este enfoque fue seguido mayormente por el Banco Mundial y otras agencias.

Estas dos posturas también no estaban de acuerdo en el nivel de control que ejercían los participantes sobre los proyectos y el papel de la capacitación o educación que se les había de dar. Ambos veían en la relación educación-participación un “ciclo de aprendizaje” donde cuanta más gente participara más aprenderían sobre la marcha y estarían más dispuestos y mejor equipados para participar más adelante. No obstante, no estaban de acuerdo en qué propósito debería tener la educación en el proceso de participación. Los liberales la veían como una manera de “obtener habilidades”, particularmente aquellas útiles en el mercado laboral; mientras que los radicales la veían como una herramienta muy importante para un “aumento de la conciencia” y como una actividad participativa en sí misma a través de la cual los pobres rurales pudieran controlar su realidad. Estas diferencias están, de alguna manera, todavía con nosotros.

### **1.1.1 *Tratando de alcanzar el empoderamiento: El auge del enfoque participativo***

A finales de los años 70 hubo una amplia adopción del enfoque participativo con un ímpetu increíble. Westergard muestra cómo dicho ímpetu se derivó de diversos factores, tales como, cambios en la teoría, un incremento de la demanda de servicios, la necesidad de rendición de cuentas, reformas al sector público y la creación de capital político.<sup>12</sup>

Nuevos desarrollos en el pensamiento social, político y económico redujeron las diferencias entre “la izquierda” y “la derecha”; académicos de ambas tendencias empezaron a coincidir que la participación de los beneficiarios se necesitaba para incrementar el bienestar social y mejorar la democracia. La izquierda creía que haría a la gente más autosuficiente al ser una herramienta para

12 K. Westergard (1985), *Participación Popular, Gobierno Local y Desarrollo Rural, el Caso de Bengal del Oeste, India. Art. cit.*

la liberación, para el cambio de las instituciones políticas. Para la derecha era la mejor manera de obtener información relevante de los beneficiarios y así desarrollar proyectos más eficientes, impulsar la economía del mercado local, fomentar el espíritu empresarial y producir un cambio cultural. Así, a pesar de las diferencias, las dos perspectivas comprendieron que la participación luchaba contra la pobreza y sus causas, mejoraba la mala calidad de vida y podía traer beneficios psicológicos a los participantes.<sup>13</sup>

Asimismo, los países del Tercer Mundo le dieron la bienvenida a la idea de participación. Ellos estaban tratando de hacer frente al modelo del Estado de bienestar, pero enfrentaban una población con una demanda creciente por la prestación de servicios públicos básicos. Además, a medida que más grupos de la población adquirieron voz y capacidad de cabildeo,<sup>14</sup> la demanda de mejores servicios se convirtió en un tema político. Por otra parte, mientras que los recursos disponibles para la prestación de servicios se estaban reduciendo, la población estaba creciendo rápidamente.

El enfoque participativo, entonces llegó a verse como un mecanismo para incrementar los recursos a través del uso de labor voluntario y contribuciones de materiales locales. También se veía como una manera de superar el problema de gravar a los pobres y representaba una alternativa innovadora para incorporar a las comunidades marginadas, aisladas del sistema político y económico. Además, también prometía ser una solución apropiada para los problemas creados por políticas de ajuste estructural. Como resultado, se convirtió en un mecanismo indispensable para la implementación de políticas.<sup>15</sup>

El apoyo a la participación también creció como consecuencia de la insatisfacción de los donantes con los resultados de la ayuda al desarrollo, con la esperanza de que esto incrementara la responsabilidad de los gobiernos. La ayuda había estado creciendo desde principios de los años 60, pero para los años 70 estaba claro que los problemas como falta de transparencia, centralización

13 S. Hatch (1973), Hacia la participación en Servicios Locales. Londres, Fabian tract 419, Fabian Society.

14 Esta influencia se incrementó debido a factores como el crecimiento de los medios internacionales acerca de temas relacionados con la pobreza y el desempeño del gobierno, el enfoque de los nuevos donantes al desarrollo y crecimiento de la democracia en muchos países del Tercer Mundo.

15 E. Dudley (1993), El Aldeano Crítico, más allá de la participación comunitaria. Londres, Routledge; p. 8.

excesiva y alienación de proyectos, les impedía tener los resultados deseados. La participación era vista como la mejor manera de darle a la gente la oportunidad de expresar sus opiniones y hacer escuchar su voz sin tener que temer por las consecuencias. La participación también les permite detectar los problemas a tiempo para resolverlos, descentralizar la toma de decisiones y así mejorar la rendición de cuentas y el éxito de los proyectos.<sup>16</sup>

El auge en la participación también fue estimulado por la necesidad de una reforma del sector público que inició en los países del Tercer Mundo a principios de los años 80. La participación fue vista como la manera de maximizar la eficiencia de implementación de proyectos ya que las agencias creían que las personas podían desarrollar mejor algunas funciones que las agencias de implementación.<sup>17</sup> Asimismo, reconocían la necesidad del conocimiento local y que las personas conocían mejor sus prioridades y cómo obtenerlas. Esperaban que esto generara un sentimiento de “propiedad” acerca de estos proyectos y convenciera a los residentes de participar en la provisión de servicios y mantenimiento.<sup>18</sup> Se asumió, de la misma manera, que esto haría que la gente tomara conciencia de sus propias necesidades y capacidades, además de aumentar su autosuficiencia. Los teóricos radicales por lo tanto, vieron la participación como una estrategia no impuesta.<sup>19</sup>

En un determinado momento, se vio a la participación también como un mecanismo para incrementar la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público, cuya ineficiencia era atribuida al hecho de que en realidad no le interesaba saber qué era lo que los beneficiarios querían realmente; por lo tanto, no respondía a realidades locales, esto llevó al rechazo o subutilización de servicios.<sup>20</sup> Asumieron que dándole “voz” al pueblo forzaría a las burocracias a darse cuenta de las necesidades de los pobres, reducir su alienación, cambiar sus actitudes y hacerlos más eficientes.<sup>21</sup>

16 D. Gow. and J. Frankenhoff (1994), “ Gobierno Local y Participación”, trabajo presentado en el Taller de Desarrollo Participativo del Banco Mundial Mayo 17-20,1994, Washington, D.C.

17 R.J. Skinner (1983), “Organización Comunitaria: su alcance y organización” en R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), Pueblo, Pobreza y Vivienda, problemas de auto-ayuda en vivienda en el Tercer Mundo, Londres y Nueva York, Methuen, pp.125-150.

18 *Ibid.*

19 Reining y Lenkerd, 1980.

20 S. Burkey (1993), El pueblo primero. Una guía de desarrollo rural participativa y autodependiente, Londres y Nueva Jersey, Zed Books, p. xvi.

21 L. Salmen (1987), Escucha al pueblo. Evaluación de Observador Participante en Proyectos de Desarrollo, Oxford, Oxford University Press.

Finalmente, como la participación fue reconocida por grupos de distintas posiciones ideológicas fue adoptada para proyectos por partidarios de todos colores políticos. También fue una ganga para los políticos ya que sugería que el pueblo y el gobierno podían trabajar “mano a mano”, simultáneamente incrementando el control político al apropiarse del liderazgo de la comunidad, fomentar las relaciones de patrocinio con empresarios locales sociales y apoyando proyectos específicos que pudieran incrementar el capital político de los políticos.<sup>22</sup>

Por lo anterior, a finales de los años 80 el concepto de participación se había convertido obligatorio en el desarrollo de la administración para mitigar la pobreza. A partir de entonces continuó ganando terreno en prácticas de desarrollo y se convirtió en pieza central de las políticas de desarrollo. Por ejemplo, a principios de los años 90, el Banco Mundial fundó el Grupo de aprendizaje sobre Desarrollo Participativo, al cual se unieron más tarde SIDA y GTZ. Pero no fue hasta 1996 cuando se convirtió en un tótem al publicar el BM su Libro de Consulta acerca de la Participación; el cual lo reforzó como parte de un “proceso activo” en el cual “grupos de clientes” lograban tener una influencia y control compartido sobre las decisiones que toman.<sup>23</sup> Subsecuentemente, el Banco ha insistido tanto en la participación beneficiaria que incluso ha retirado financiaciones cuando los gobiernos se rehúsan a involucrar al pueblo.<sup>24</sup>

Todos estos acontecimientos en torno al concepto de participación sirvieron como la base de un futuro concepto poderoso: el empoderamiento.

## 1.2 Las raíces

Las raíces de la perspectiva del empoderamiento pueden encontrarse en un amplio rango de enfoques nuevos y más radicales que empezaron a aparecer en el mundo en los años 60.

La visión católica del desarrollo, las estrategias “alternativas” de desarrollo no impositivas que enfatizaban la necesidad de preservar la cultura local<sup>25</sup>, y otras que pretendían movilizar nuevas fuerzas

22 K. Westergard (1985), *op. cit.*

23 A Banerjee, *et. al.* (1994), “Participación Forestal”. Documento presentado en el Taller de Desarrollo Participativo del Banco Mundial, Mayo 17-20, 1994, Washington, D.C.

24 Uno de estos casos es el del Proyecto Hidroeléctrico de México donde el Banco Mundial se rehusó a financiarlo por falta de participación. Ver World Bank (1996), World Bank's Sourcebook on Participation. Washington, World Bank.

25 Reining y Lenkerd (1980).

políticas para producir cambios institucionales y recapturar la “comunidad perdida” y finalmente alcanzar la “transferencia del poder y una mayor democracia”.

En Latinoamérica existían diversos enfoques alternativos en esta década. Estos incluían la Teología de la Liberación, la cual era promovida por el sector más radical de la Iglesia Católica Latinoamericana; el movimiento “Hombre Nuevo” promovido por Torres en Colombia y el *Che* Guevara en Cuba.<sup>26</sup> Está también la visión de Baran y Sweezy<sup>27</sup>. En términos de las de las prácticas y metodologías para los proyectos de las OSC había “*investigación participativa y militante*” y “*planeación centrada en la gente*”. Por último, y no por ello menos importante, en el mundo académico había ideas muy influyentes de la Escuela de Dependencia<sup>28</sup>. Todos estos enfoques tenían en común la construcción de un instrumento para combatir de dependencia y el colonialismo.<sup>29</sup>

Además de todas estas importantes influencias, fue, sin lugar a dudas, el trabajo destacado de Paulo Freire en “educación popular” lo que le dio un empujón al desarrollo del empoderamiento, especialmente en Latinoamérica. Para Freire, la educación de los pobres resultaba en un proceso de *conscientização* o ‘despertar’, que se entiende como un proceso a través del cual se alcanza una “conciencia crítica”. Esta toma de conciencia está ligada generalmente a la educación y participación en actividades populares<sup>30</sup>, a través de la cual las personas se vuelven capaces de analizar su realidad y adquieren conciencia.<sup>31</sup>

26 X. Moya (2002), *Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México*, [S.p.i.]

27 Paul Baran and Paul Sweezy, *Reflexiones sobre la Revolución Cubana. Teorías y Pensadores*. Colección Documentos, Tomado de Merayo Editor, Buenos Aires; Fidel Castro, O. Dorticos y R. Roa (1978), *Así se derrotó al Imperialismo. Preparando la Defensa*, Siglo Veintiuno Editores, México; y Regis Debray (1975), *La guerrilla del Che*, México, Siglo Veintiuno Editores.

28 Hunt, Diane, *Teorías Económicas del Desarrollo. Un Análisis de Paradigmas Competitivos*, Londres, Harvester Wheatsheaf.

29 A. Lowenthal (1987), *La Convivencia Imperfecta, Los Estados Unidos y América Latina*. México, Nueva Imagen/Editorial Patria.

30 C. Torres (1982), “Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación”, en *Lectura y Vida. Revista Latinoamericana de Lectura*, Ed. Ario, No. 3., Drop. Colombia, 1982; y C. Muñoz (1979), “Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IV, No. 2, México, pp. 131-150.

31 J. Barreiro (1982), *Educación Popular y proceso de Concientización*. México, Siglo XXI Editores.

Los demás autores tomaron las ideas de Freire para construir una metodología de acción social que pudiera hacer que las personas tuvieran un mejor entendimiento de sus problemas y el poder de resolverlos y luchar colectivamente para liberarse de la opresión. A través de estas construcciones, la idea de usar este '*despertar*' para fortalecer la acción política, se hizo un acercamiento a las alternativas radicales del BNA, evolucionando hacia el concepto del empoderamiento.

Probablemente, el enfoque del Empoderamiento surgió después de la Conferencia Mundial de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (WCARRD) en 1979 que enfatizó la conexión existente entre la transferencia del poder y la participación. El empoderamiento se entendió ahí como el involucramiento activo de aquellos que habían sido previamente excluidos del uso y control de los recursos; particularmente a través de la educación para acción socio-política.

Para el enfoque del empoderamiento, después del despertar, se espera que el pueblo genere cambios en el balance del poder que les darían mayor poder de negociación. Los defensores del empoderamiento ven esto último como un aspecto más importante que el proyecto mismo, ya que para ellos incluso aunque el proyecto fracase, podría haber contribuido a la experiencia de aprendizaje de la comunidad. La participación como empoderamiento se ve como un proceso tan poderoso que se entreteje en el enfoque de vida de las personas y produce "cambios en sus actitudes personales hacia el colectivo", cambiando su actitud individualista "a través del desarrollo de un entendimiento colectivo de su fuerza política como grupo". Se entiende al empoderamiento como un *fin* en sí mismo, un objetivo de desarrollo.<sup>32</sup>

Para la segunda mitad de los años 80, Robert Chambers, ayudándose de Freire<sup>33</sup>, le dio un empuje a las ideas acerca del empoderamiento. Desarrolló una serie de metodologías para la intervención rural, como la Evaluación Rápida Rural (RRA) y Evaluación Participativa Rural (PRA) que se concentran en la participación del pueblo para

32 U. Lele (1975), El diseño del desarrollo rural: Lecciones de África. Baltimore, John Hopkins University Press.

33 R. Chambers (1985), "Atajos y Métodos de Participación para obtener información social para proyectos", en M. Crnea (ed.), El Pueblo Primero. Variables Sociológicas en Desarrollo Rural, Washington D.C., El Banco Mundial.

identificar sus problemas y sus raíces para la acción.<sup>34</sup> A través del fomento de estas metodologías, Chambers se convirtió en una figura líder en el desarrollo de la acción; sus libros, clínicas y talleres se han convertido en una necesidad para las agencias, profesionales y oficiales de desarrollo a través del mundo; además de ser extremadamente influyentes en la planeación de las políticas.

En la actualidad, la mayor parte de las OCS siguen las metodologías de Chambers, así como varios gobiernos de países del Tercer Mundo<sup>35</sup> están de acuerdo con sus ideas, al menos en sus discursos del diseño e implementación de programas para aliviar la pobreza. Chambers también ha formado e influenciado a muchos otros autores que trabajan en participación. Estos académicos han desarrollado muchas investigaciones con estudiosos y profesionales del Sur y otras partes, donde se han convertido en personas muy influyentes. Sus puntos de vista representan una corriente principal que hemos llamado “ortodoxia de la participación”.<sup>36</sup>

Esta ortodoxia ha sido especialmente influyente en estudios de desarrollo y administración y ha permeado prácticamente toda la acción de desarrollo a lo largo de los años 80 y principios de los 90.

## 2. El enfoque del empoderamiento en México

Los antecedentes del enfoque del empoderamiento en México pueden ser rastreados a los años 60, cuando una serie de ideas y eventos ocurrieron en el medio político y económico. Predominantemente, fue el movimiento estudiantil de la contracultura en la Universidad Nacional en 1968 el que influyó la acción de las OSC produciendo visiones alternativas acerca de las causas de la pobreza y la exclusión. Este movimiento social fue una influencia significativa para los planeadores de políticas de la siguiente década, ya

34 R. Gordon, J. Conaway, J. McCracken, y J. Pretty (1987), Modelos de Entrenamiento para Análisis de Agrosistemas y Evaluación Rural Rápida. Londres, IIED.

35 Esto no significa que las ideas de Chambers sólo son influyentes en el Tercer Mundo. Él ha influenciado a planeadores y oficiales de políticas en el Primer Mundo, especialmente en trabajo social y políticas orientadas a grupos marginales. Ver Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1992), Formação para o Desenvolvimento, Lisboa, Fim de Seculo; Marco Marchoni (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis, Madrid, Editorial Popular; F. Rodríguez, and Stephen Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal. Lisboa.

36 B. Cooke y U. Kothari (eds.) (2001), Participación, ¿La nueva tiranía?, Londres, Zed Books.

que muchos de ellos participaron en el movimiento.<sup>37</sup> Esto podría explicar porque algunos de los primeros desarrollos que le abrieron paso al enfoque del empoderamiento vinieron de las esferas gubernamentales que se dedicaban al desarrollo social.

En el Taller de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, desde mediados de los años 70, Pozas comenzó a desarrollar una metodología para la investigación-acción participativa para trabajar con grupos indígenas (ver Pozas, 1989:15). A este trabajo le siguió uno de metodología similar desarrollada por Anton de Shutter para la educación de adultos en Michoacán y en 1989 fue adoptado por el Instituto Nacional Indigenista.<sup>38</sup> El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) también desarrolló una metodología para el aprendizaje participativo llamado metodología INEA/FAO<sup>39</sup>, esta última influenció a muchas otras en distintos campos.

Asimismo, otras agencias adoptaron el enfoque participativo, por ejemplo COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) desarrolló también una metodología para un proyecto de intervención que produjo un análisis particularmente rico y útil de las causas y soluciones alternativas a la pobreza rural en México.<sup>40</sup> Todas estas metodologías situaron el enfoque participativo como la guía práctica para la intervención de la pobreza en el país, al hacerlo abrieron paso a un enfoque de empoderamiento *light*.

El enfoque de empoderamiento también fue impulsado desde abajo. Dentro del mundo de las OSC el primer paso fue dado por *Fondo Educativo*, una iglesia OSC fuertemente influenciada por la Teología de la Liberación y el trabajo de Freire. De manera similar, las *Comunidades Eclesiales de Base* o CEB que eran células participantes de la Iglesia Católica desarrollaron lo que llamaron

37 A. Natal y Tonatiuh González (2001), La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, El caso del ALCA en México. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).

38 Mejor conocido por sus siglas INI, *Instituto Nacional Indigenista*, ahora CNDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

39 Moya, Xavier, *loc. cit.*

40 COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI; COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México Siglo XXI; Enrique Provencio (1990), Estudio de la Pobreza Rural, en Investigación Económica, No. 194 (octubre-diciembre 1990), pp. 331-360.

“Autodiagnósticos de Agricultores”, una influyente herramienta analítica parecida a lo que después se conocería como Evaluación Participativa Rural (PARA). Promovieron formas alternativas de acción colectiva de aquellas propuestas por el Estado. El WRI (Instituto de Recursos Mundiales) también promovió su versión de PARA influenciando otras OCS como GEA, ERA, EDUCE y CESE.

Por lo tanto, en los 80, la ANEPA (Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Agrarios y Solidaridad con los Campesinos y las Comunidades Indígenas), una organización independiente, el Grupo de Estudio Ambientalista (GEA) y otras OCS desarrollaron metodologías basadas en el enfoque participativo<sup>41</sup> que ya tenían componentes de lo que más tarde se conocería como empoderamiento.

La academia también impulsó el crecimiento del enfoque de empoderamiento y comenzó a trabajar con ideas relacionadas al enfoque desde los años 70. Algunos de los primeros fueron el profesor Toranzo en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y más tarde en la Universidad Iberoamericana (UI) y CIESAS; Poza, quien durante los años 80 manejó un taller de investigación social en la UNAM. Este último influyó grandemente la comunidad académica.

También usando las ideas de Freire, un libro notable fue publicado en los años 80 por Alonso. Este libro fundamental fue el resultado de una serie de colaboraciones entre miembros de una ONG relacionada con la Iglesia, *Fomento Educativo*<sup>42</sup> y el Maestro en Antropología de la *Universidad Iberoamericana*. El valor de su trabajo reside no sólo en que fue uno de los primeros escritos sobre Antropología Urbana en Latinoamérica, sino que fue el primero en reconocer a las organizaciones sociales como formas de asociación independientes de partidos políticos y el Estado. Este trabajo implica de forma tácita que los ciudadanos pueden involucrarse en asuntos públicos sin estar necesariamente involucrados en la política,<sup>43</sup> es más, enfatizaba el papel que los grupos sociales organizados tenían en la lucha contra

41 Moya, Xavier, *loc. cit.*

42 *Fomento Educativo* era en estos años una nueva forma de acción de la Orden de los Jesuitas que después de cerrar el elitista *Colegio Patria*, buscaron la manera de trabajar más cercanamente con los pobres. Aunque era un brazo de la Orden, *Fomento Educativo* se orientó a fomentar la educación en grupos no pobres. Su metodología fue probablemente una de las primeras en adoptar las ideas de Freire en México.

43 Es importante subrayar que los autores no hacen estas declaraciones propiamente. Estas son reflexiones que en el presente, uno puede leer a lo largo del libro.

la pobreza y la opresión (particularmente del Estado), acentuando la capacidad de los ciudadanos para proveerse por sí mismos.

Más adelante, a finales de los años 80, académicos de la Universidad de Yucatán comenzaron a trabajar con una versión de PARA (Evaluación Participativa Rural).

### 3. Revisión crítica del enfoque de empoderamiento

Aunque no podría reconocer más la importancia de darles a los pobres “acceso a la toma de decisiones y al poder”<sup>44</sup>, aún creo que esto tiene que hacerse de manera que los pobres se puedan beneficiar más de ello. No obstante, aquí después de argumentar que hasta ahora el enfoque del empoderamiento le presta más atención a otros aspectos centrales de la implementación de proyectos y ha sido ideológicamente llevada al extremo por algunos autores y profesionales quienes no han visto tres problemas importantes: una discusión completa del concepto y sus implicaciones; la relación del empoderamiento con el éxito de los proyectos y con el proceso de aprendizaje. Ahora nos enfocamos a estos problemas.

#### 3.1 Concepto de empoderamiento

Algunos autores<sup>45</sup> entienden por empoderamiento un proceso que impulse a las personas a tomar la iniciativa, ejercen su autonomía al hacerlo, obtienen poder político para ejercer presión a cambio de beneficios económicos. Ellos lo relacionan con la creación de capacidades en los pobres que les permite luchar contra la opresión. Sin embargo, a causa de sus orígenes, algunos autores tienden a colocar al empoderamiento en el mismo cajón que la participación, así como confundir ambas definiciones. Para algunos, la participación sólo es auténtica cuando es central a las actividades del proyecto y donde el análisis empleado por el proyecto la ve como esencial para el empoderamiento de las personas locales. De la misma manera, para otros “...participación *popular*...debe ser *ampliamente* entendida como el involucramiento activo del *pueblo* en la creación e implementación de soluciones en *todos* los niveles y *formas* de actividades políticas y socio-económicas...”<sup>46</sup> Más recientemente,

44 PNUD (1993), *Informe de Desarrollo Humano 1993*. Nueva York, Oxford University Press.

45 Chambers (1995).

46 K. Westergard (1985), *op. cit.*

la participación implica "...la movilización, concientización y organización del pueblo para asegurar la justicia social y más equidad para todos..."<sup>47</sup>

Por otra parte, el empoderamiento de alguna manera se ha convertido en sinónimo de otros procesos poco investigados. Por lo tanto, términos igualmente imprecisos como "autoayuda", "auto-dependencia", "desarrollo de capacidades", "transformación", "creación de control local", "creación de activos sociales" y "autonomía", se han convertido referentes adicionales al concepto; incrementando su ambigüedad.

De manera similar, diferentes escuelas y profesionales usan el concepto para describir situaciones muy diferentes usando la misma etiqueta. Estas situaciones son muchas veces radicalmente diferentes en cómo se implementa, sus tipos y su calidad. Ya que estas diferencias rara vez se hacen evidentes, las comparaciones se hacen generalmente de una manera muy descuidada. Por ejemplo, usamos empoderamiento para describir una situación en donde los pobres rurales se habían organizado para auto-producir un servicio en una comunidad rural; de la misma manera se usa para describir el involucramiento político de ciudadanos en un barrio urbano; o para un proceso a largo plazo de desarrollo que involucra a un comité que trabaja conjuntamente con el gobierno local o una OSC.<sup>48</sup>

La vaguedad de su significado, por increíble que parezca, rara vez se discute y se comenta aún menos su relación con su herencia ideológica e implicaciones en implementaciones de proyectos. Esta manera tan borrosa de explicar las cosas nos deja con un ideal abstracto que muchas veces se usa como un concepto hecho a la medida para toda situación; lo cual esconde las escisiones negativas y hace que los resultados sean difíciles de evaluar.

### **3.2 Éxito de los proyectos y empoderamiento**

Si bien es cierto que algunos donantes han exagerado la importancia del éxito de los proyectos y han ignorado la necesidad de cambiar los

47 *Ibid.*

48 Turbyne, por ejemplo, describe un caso en Guatemala donde organizaciones con ideologías políticas totalmente diferentes usan el discurso de participación y empoderamiento y significa por una parte empoderamiento para luchar contra el sistema y por otro, involucramiento en proyectos neo-liberales (ver Turbyne, 1984). Michener ha detectado lo mismo en un estudio muy interesante de los programas de educación "Save the Children Fund" en Burkina Fasso (ver Michener, 1998).

patrones de distribución que han permitido a las élites beneficiarse más que los pobres de los programas de desarrollo; la ortodoxia del empoderamiento ha ido demasiado lejos en esa dirección. Para muchos de ellos incluso si el proyecto fracasa, no lo consideran así ya que produjo una experiencia en las personas que contribuyeron a su empoderamiento. Por lo tanto, ellos enfatizan la importancia del empoderamiento y lo colocan como el aspecto principal de la participación social.

No obstante, este énfasis excesivo en el papel del empoderamiento y la fijación que tienen autores y profesionales con los problemas políticos y estructurales de desarrollo los ha llevado a descuidar temas importantes para la implementación de proyectos como: problemas de organización, incentivos y motivación, sostenibilidad y los beneficios a largo plazo de redistribución<sup>49</sup>, entre otros que son cruciales para el éxito de un proyecto.

Yo creo que si el involucrarse en una experiencia colectiva va a ser significativa para los individuos, debe producir, al menos, alguno de los resultados que se esperaban cuando se reunieron por primera vez a trabajar en el tema. Por lo tanto, empresas colectivas necesitan producir resultados que generen mayores rendimientos para la mayoría de los participantes que aquellos que hubieran obtenido sin haber estado en estas empresas. Sólo si los participantes obtienen beneficios concretos, los individuos van a estar dispuestos a seguir participando y por lo tanto hacer frente a los costos de aprendizaje y arriesgar e invertir en el proceso. El éxito del proyecto es, por consiguiente, esencial para un empoderamiento a largo plazo.

### **3.3 El empoderamiento como un proceso de aprendizaje**

Otra implicación problemática de ver al empoderamiento como el objetivo de empresas colectivas tiene que ver con su relación con el proceso de aprendizaje. La mayor parte de los teóricos radicales sostienen que las personas sólo pueden aprender a participar si se involucran en actividades colectivas, es decir “aprender haciendo”. Esto les permitirá organizarse para defender sus derechos y ser más asertivos.<sup>50</sup> Si el proyecto fracasa, ellos creen que la

49 Dichter, Thomas, Desmitificando la Participación Popular: Mecanismos institucionales para la participación popular” en Bhatnagar B. y Williams A. (1992), *Participatory Development and the World Bank*, Documento No. 183, Banco Mundial, Washington 1992, pp. 89-95.

50 Rahman (1993).

gente aprenderá de sus errores y mejorará su desempeño futuro, entonces participar en cualquier proyecto específico debe verse como un proceso a largo plazo de “despertar, organizar y aprender pacientemente a ajustarse a las dinámicas de las actividades de grupos democráticos”. Si comprendemos al empoderamiento bajo esta luz, parece ser una experiencia que dura toda la vida y que involucra varios intentos que presuponen más aprendizaje, más experiencia y una mejor participación. Estas afirmaciones traen a la mesa algunas cuestiones problemáticas. En primer lugar, se espera que las personas aprendan varias habilidades complejas, en las cuales según Burkey se incluyen:

“expresarse en público, analizar y verificar información, hacer decisiones y resolver conflictos... criticar constructivamente a sus compañeros, *adquirir y usar el poder*, mantener los canales de comunicación, llevar cuentas y usar el dinero sabiamente, y evitar problemas comunes como: favoritismo, nepotismo, chismes, manipulación y liderazgo autocrático”.<sup>51</sup>

En este párrafo, Burkey brillantemente enlista las habilidades que los individuos necesitan para participar en empresas colectivas y asume que éstas pueden ser fácilmente adquiridas. Sin embargo, nosotros creemos que incluso para individuos con una situación económica relativamente estable y que ya cuentan con algunas de estas habilidades, sería difícil ponerlos a decidir cuestiones simples de manera colectiva; como el orden de los carros en un desfile o el logo de un partido político. Uno puede entonces imaginar que para un grupo de vecinos diversos, que posiblemente compiten y viven diariamente serios problemas de supervivencia, miedo y conflictos de intereses; tomaría algo de tiempo aprender estas habilidades. Además, los conflictos se hacen mayores cuando las cuestiones involucradas son aquellas relacionadas con escoger la religión de las escuelas, el uso o no de medicina tradicional o la necesidad de dividir el terreno de alguien para construir un camino a la comunidad contigua, sólo por citar algunos ejemplos. Esperar que los pobres resuelvan estos problemas, no es sólo esperar milagros (que sí ocurren pero no muy frecuentemente), sino esperar resultados que sociedades en situaciones más sencillas no han podido obtener.<sup>52</sup>

51 Burkey (1993), p. 52, énfasis nuestro.

52 Además, Finsterbush y Van Wicklin (1987) muestran que es más fácil aprender habilidades para las personas en sociedad más afluentes que para los más pobres. “The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness”, en Public Administration and Development. Vol. 7, No. 1, pp. 1- 23.

En segundo lugar, este enfoque da a entender que los individuos nunca se van a cansar de participar, ¡incluso si la promesa es que se empoderarán! Aunque coincidimos con Burkey en que “los pobres tienen *paciencia* para aprender”, también creemos que como los pobres tienen que enfrentarse diariamente con una lucha por sobrevivir y como son individuos inteligentes y racionales; no van a jugar un juego sin fin, de ensayo y error, sin perder la paciencia y van a optar por no hacerlo. Sin embargo, incluso si suponemos que en realidad puedan arreglárselas para aprender las habilidades necesarias, tener la paciencia necesaria, el tiempo y el compromiso, estar listos para poner de lado sus necesidades personales y problemas para trabajar por el bien común; aun cuando muchos de ellos seguirían existiendo.

Entonces tenemos, en tercer lugar, que para aprender a participar las comunidades deben tener la capacidad para evaluar sus propios procesos de cooperación. Si uno es capaz de aprender de sus errores, entonces uno tiene la capacidad de identificar las fallas y sus causas lo cual es un elemento clave para el empoderamiento. No obstante, para muchos individuos y comunidades necesitadas este no siempre es el caso. No se está diciendo que los pobres rurales sean tontos o incapaces de analizar y aprender de su realidad, en otros lugares se ha argumentado lo contrario. Mi punto de vista es que muchas veces no tienen la información que necesitan para identificar sus errores, ni el poder de corregirlos. Además, las personas pueden no ser capaces de transformar una institución tradicional aunque sepan que es la causa de los problemas.

En cuarto lugar, tenemos que asumir que aquellos individuos en comunidades que si tienen alguna información relevante que se necesita para desarrollar un proyecto, van a estar dispuestos a compartirla para producir un “aprendizaje colectivo”. En otras palabras, esto es asumir que los individuos no usarán la información estratégicamente.

Es más, como quinto punto, asumiendo que el empoderamiento pueda lograrse de esta manera significa tener un enfoque evolutivo al desarrollo de la capacidad de organización. Esto es, creer que las maneras más eficientes de comunicación, organización colectiva y administración democrática de los recursos expulsarán a los demás al final del día. Empero, la historia del desarrollo rural nos demuestra que esto rara vez ocurre.

Otro punto con el que el enfoque de empoderamiento parece estar de acuerdo es que las comunidades nunca pueden aprender lecciones equivocadas; por ejemplo ser menos democráticos o producir resultados que los empobrezcan en vez de desarrollarlos. Aunque se acepta que esto ha ocurrido en otro tipo de sociedades y organizaciones como estados<sup>53</sup>, y empresas, la ortodoxia del empoderamiento parece creer que esto no puede suceder en comunidades.

Finalmente, el enfoque de empoderamiento no se ocupa con el problema que llamamos fenomenología, por ejemplo la influencia que el profesional encargado de empoderar a las personas puede llegar a tener sobre ellas. No obstante, este ha sido un punto enfatizado por autores, mostrando que hay posibilidades de que los diagnósticos acerca de “cuáles son las necesidades y problemas de la gente” sean en realidad “lo que *los académicos o los profesionales creen* que la gente necesita o quiere”. En otras palabras, una simple reflexión teórica puede generar preguntas acerca del grado en que el estilo Freire “*concientisaçaõ*” de los pobres puede depender de cómo se construye la realidad y se le presenta a las personas; surge la cuestión de si el despertar puede significar adoctrinamiento y no educación. Incluso autores que siguen a Freire han reconocido que las personas tienen una cierta *resistencia a ser despertados*.

Estos argumentos anteriores no pretenden sugerir que la participación no puede producir experiencias de aprendizaje importantes, o que las personas no pueden aprender de ella y llegar a ser empoderados. Nosotros más bien queremos invitar a la reflexión; la visión romántica que se tiene del empoderamiento como una experiencia inducida que siempre acaba en un final feliz estilo Hollywood. En vez de eso, yo creo que los pobres sólo estarán dispuestos a participar y seguir haciéndolo en experiencias de aprender-haciendo; sólo si creen que no se van a enfrentar a repetidos fracasos. El aprendizaje es por lo tanto una función del éxito del proyecto ya que solamente esto les dará la autoconfianza, la energía, los recursos y capacidades

53 Lo relevante para nuestro punto de vista es el colapso generalizado de las economías africanas desde los años 70 y el fracaso de la mayoría de los programas de ayuda. De la misma manera, muchos autores han notado que Argentina se fue “en la dirección equivocada” y se “subdesarrolló”, dando marcha atrás a su crecimiento en la primera parte de este siglo. Estos casos muestran que podemos aprender en la dirección equivocada. Para un análisis más profundo ver D. North, (1996), “The New Institutional Economics and Third World Development”, en J. Harris, J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development, London and New York, Routledge.

necesarias para modificar o retar a las instituciones que los oprimen. Por lo tanto, como Eliot dice: “empoderamiento sin producción es tan fútil como producción sin empoderamiento”.

### **3.4 Otros problemas con el enfoque**

Los otros problemas del enfoque se relacionan con el hecho de que muchos autores y profesionales tratan al empoderamiento como la panacea para todos los problemas sociales. No obstante, algunos académicos han comenzado a darse cuenta de los problemas causados por el exagerado optimismo hacia el papel del empoderamiento.

Por ejemplo, un problema es que el enfoque del empoderamiento se basa en la idea de que los pobres pueden ser *liberados* de sus actitudes egocéntricas.<sup>54</sup> Muchos profesionales de las OSC parecen creer que la promoción de la solidaridad es la clave para el empoderamiento colectivo y se concentran demasiado en esto. Sin embargo, en comparación se hace menos acerca de las razones estructurales que en realidad causan conflictos de intereses y se conoce aún menos acerca de las dinámicas de formación de voz dentro de las comunidades. Es por eso que cuando las decisiones colectivas se toman, el enfoque puede sólo servir para legitimar decisiones y es probable que los grupos más tradicionalistas o ingeniosos dentro de la comunidad puedan imponer sus intereses por encima de los colectivos.

Otro problema es que el diagnóstico de las condiciones locales puede no hacer clara la naturaleza y el nivel de los problemas, muchos de los cuales pueden no resolverse al empoderar a las personas. Otra dificultad es que el enfoque de empoderamiento puede solamente ser usado como una solución populista a problemas más complicados y extensos de democracia, corrupción y gobierno; o –aún peor– ser utilizado por gobiernos y OSC para obtener el financiamiento de los donantes.

Hay quienes han afirmado que el enfoque ha ayudado en ocasiones a perpetuar las relaciones desiguales entre agencias y residentes;

54 Por ejemplo, Chambers establece que las actitudes personales tales como ‘ego, ambición, motivación primera de la familia y la ilusión de la impotencia’ pueden cambiarse ya que la participación ‘en ocasiones ha traído cambios personales para aquellos que la facilitan’ (Chambers, 1995: 212-234).

con un discurso de empoderamiento que solo sirve para facilitar la implementación de proyectos en vez de buscar genuinamente incrementar la toma de decisiones de los pobres.<sup>55</sup>

Por otra parte, uno de los problemas que enfrenta el enfoque de empoderamiento es que por haberse concentrado en proyectos basados en la idea de que “lo pequeño es hermoso” y la falta de creación de redes; no han mejorado extensamente el bienestar de los pobres. Esto ha reducido su capacidad de contribuir significativamente a luchar contra la pobreza en países como México, al menos al nivel que se necesita.

Además, una de las mayores limitaciones del enfoque es la fijación que se tiene con cuestiones ideológicas. Para muchos el empoderamiento tiene más que ver con luchar contra el sistema que con solucionar las necesidades inmediatas de las personas. Todo esto ha hecho del empoderamiento más una campaña política o aún peor, una sombrilla para los proyectos populistas manejados por personas que buscan un beneficio sin trabajar y reconocimiento político en vez de una herramienta útil para la promoción de un desarrollo local, social y económico.

Finalmente, como el enfoque ha crecido sin ser cuestionado, el papel del empoderamiento ha sido dado por sentado como un objetivo universal como la democracia, por lo tanto no necesita ser justificado en términos de otros objetivos. Esta falta de reflexión crítica ha dado como resultado un enfoque que es más bien como una religión de las OSC hasta el punto que proponer cualquier cosa nueva es considerado fascista. Entonces, la falta de debate ha desembocado en su estancamiento y ha hecho que sea imposible analizar muchos de los resultados contradictorios reportados en el campo.

Las consecuencias de estas críticas es que después de varias décadas de la implementación del enfoque del empoderamiento, éste no ha producido los resultados que sus propios defensores esperaban. Es por eso que considero que se necesita una revisión importante, al menos en México, para separar la niebla de la retórica de los resultados; dicha revisión requiere ser crítica.

55 Skinner, R.J. (1983), “Community Organization: its scope and organization”, en R.J. Skinner and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter: problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen, pp.125-50.

### **3.5 Caminos para la revisión del enfoque del empoderamiento**

Una revisión del enfoque requiere no perder de vista la necesidad de fortalecer las capacidades políticas de los pobres para ayudarlos a proteger mejor sus intereses. Y de manera personal no podría estar más a favor de esto. No obstante, el enfoque necesita ser revisado para que en realidad obtenga mejores resultados para la población que intenta servir. Desde nuestro punto de vista, diversos aspectos necesitan ser discutidos, más allá de enfoques radicales o liberales. Estas cuestiones pueden ser:

Primero necesitamos una definición propia. Un aspecto central implica entender mejor qué es lo que en realidad significa empoderamiento. Si partimos de las raíces del empoderamiento, podríamos tratar de encontrar algunos fundamentos teóricos dentro de los estudios de participación. Algunos de ellos son particularmente útiles para esto. Por ejemplo, existen tres tipos de participación: la puramente instrumental, la político-instrumental y la socio-política. La primera ocurre cuando las personas conscientemente adoptan una actitud *clientelista* para explotar los programas de los donantes. La segunda, cuando las comunidades existentes se unen a programas solamente para obtener recursos políticos y materiales adicionales. La tercera participación, la socio-política, implica una redefinición de los componentes básicos de la acción social y crea las condiciones para el desarrollo y la transformación social. Los autores creen que solamente este tipo de participación empodera a los individuos y les permite un ejercicio de voz e influenciar a la sociedad en general.

Sobre esta línea de pensamiento acerca del tercer tipo de participación, se ha propuesto un enfoque de empoderamiento que se preocupa por el desarrollo de las capacidades políticas de la comunidad. Desde una perspectiva diferente, también se ha presentado un desarrollo teórico particularmente rico en el cual la participación social se entiende como una cuestión relacionada con la construcción de la ciudadanía. Para ellos, los individuos solamente pueden ser empoderados cuando entienden sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y cuando se ponen en marcha mecanismos a través de los cuales pueden ejercer plenamente su ciudadanía.

Otra perspectiva que necesita considerarse es la que se basa en el mecanismo desarrollado por la democracia representativa. Se asume un enfoque más fundamentado que puede usarse para empoderar

comunidades, regiones o naciones. Para él, los individuos sólo pueden ser realmente empoderados cuando el empoderamiento está relacionado a los mecanismos de rendición de cuentas existentes. Precisamente es a través de ésta que los individuos pueden demandar mejor sus derechos y tener más control en la provisión de los servicios que quieren. Su perspectiva abre posibilidades nuevas y extensas para el empoderamiento en México y en otros lugares.

Finalmente, el análisis institucional debería discutirse ya que es la clave para entender la complejidad del empoderamiento. Algunos de los problemas que presenta el empoderamiento de los individuos en el campo tienen que ver con que estos tienen que operar dentro de los límites puestos por la distribución desigual de los activos, un ambiente riesgoso en el cual los actores compiten por recursos y tienen conflictos de intereses. Asimismo, en muchos ambientes, las instituciones locales pueden ser opresivas, sobre todo con los más pobres y grupos excluidos. Por lo tanto, cuestiones como quién ejerce la voz en una comunidad, o cómo el proceso de toma de decisiones se hace o cómo se distribuyen los beneficios; son temas que no se estudian. Estas temáticas, como lo he mostrado, son centrales para entender cómo las decisiones son tomadas en las comunidades donde las OSC van a trabajar.

Bajo la misma línea, el estudio del proceso de costos de transacción en las comunidades puede ayudarnos a entender mejor los conflictos potenciales entre individuos, intereses colectivos e incentivos y a ver al empoderamiento como un cambio institucional en un contexto político-económico específico. También puede ayudarnos a entender cómo la toma de decisiones colectivas se organiza socialmente y cómo se hacen cumplir en un escenario institucional específico. Esta discusión puede permitir que nos centremos en el poder y estratificación social sin perder nuestro enfoque, objetivos y resultados necesarios para luchar contra la pobreza.

La discusión de estos diferentes enfoques ideológicos puede permitirnos construir un enfoque más firme. Incluso, es posible que no sea tan fácil lograr que diferentes tradiciones académicas debatan sobre la temática. Sin embargo, la riqueza de tal discusión podría informar a las construcciones teóricas acerca de la implementación del desarrollo y ayudar a las acciones de las OSC para construir de una mejor manera capacidades socio-políticas para el desarrollo de los pobres.

#### 4. Conclusión

No podríamos estar más de acuerdo con que el empoderamiento debería quedarse como pieza central de la acción de las OSC y que los pobres deberían estar involucrados en el diagnóstico y toma de decisiones de los proyectos que afectan sus vidas. Posiblemente llevar a cabo esta cuestión increíblemente simple pero extremadamente relevante, podría ser el avance más importante en conocimientos acerca de la administración del desarrollo. No obstante, entender cómo y cuándo los pobres pueden ser empoderados para luchar contra la pobreza es todavía una cuestión que debemos entender mejor.

Como se ha demostrado en los párrafos anteriores, esto no es sencillo. En México, como en otras partes, tenemos una discusión estancada acerca de lo que es el empoderamiento y para que debiera implementarse; siendo un concepto impreciso y complicado lleno de significados y contenidos ideológicos que afectan mucho su implementación.

Aunque la ortodoxia ha agregado algunos puntos importantes a esta discusión, tales como el papel de los conocimientos locales y la inclusión de los excluidos en diversas partes del proceso; se ha concentrado mucho en ciertos aspectos como el propósito político del empoderamiento y ha ignorado otros igualmente importantes. Por lo tanto, lo que se implementa estos días en el campo en México y es apoyado por muchos académicos y profesionales es el núcleo viejo de un enfoque de empoderamiento que, por decir lo mínimo, es ingenuo y demasiado simplista. Las metodologías usadas por muchas OSC mexicanas, a pesar de su compromiso, han evolucionado muy poco en cuanto a propuestas de educación populares. Además, algunas OSC solamente usan el empoderamiento como un requisito para acceder al financiamiento y más como retórica que como acciones concretas y efectivas para ayudar a los pobres.

Aquí he discutido que en México los problemas con el enfoque del empoderamiento y la necesidad correspondiente de futuras investigaciones pueden ser desarrollados al fomentar una discusión entre las teorías radicales acerca de la ciudadanía, rendición de cuentas y cambio social y teoría institucional basada en decisiones racionales aplicadas al estudio de los costos de transacción comunitaria. Esta discusión puede no ser fácil pero creemos que estos esfuerzos deberían ser llevados a cabo por todos los actores en el desarrollo de la comunidad. Los millones de pobres que en

México han esperado un poco de ayuda que les permita desarrollar plenamente su potencial valen la pena el esfuerzo.

## Bibliografía

- Alonso, Jorge (1980), Lucha urbana y acumulación de capital, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ediciones de la Casa Chata No.12.
- Askew, I. (1983), The Institutionalization of Participatory Projects: A strategy for self-reliance, Exeter, Institute of population Studies, University of Exeter.
- Bagadion, B. and F. Korten (1985), "Developing Irrigators' Organizations: A learning Process Approach" en Michel Cernea (editor), Putting People First. Sociological Variables in Rural Development. Oxford, Oxford University Press.
- Banerjee, A., *et. al.* (1994), "Participatory Forestry". Paper presented at the World Bank Workshop on Participatory development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.
- Baran, Paul y Paul Sweezy (1988), Reflexiones sobre la Revolución Cubana. Teorías y Pensadores. Buenos Aires, Merayo Editor.
- Barreiro, J. (1982), Educación popular y proceso de concientización. México, Siglo XXI.
- Burkey, S. (1993), People First. A guide to Self-reliant Participatory Rural Development. London and New Jersey, Zed Books, Ltd.
- Castro, Fidel, O. Dorticós y R. Roa (1978), Así se Derrotó al Imperialismo. Preparando la Defensa. México, Siglo XXI Editores.
- Chambers, R. (1997), Whose reality counts? London, Intermediate Technology Publications, 397 pp.
- Chambers, R. (1985), "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects", en M. Cernea (ed.), Putting People First. Sociological Variables in Rural Development, Washington, D.C., The World Bank.
- Cooke, B. and U. Kothari (eds.) (2001), Participation, the New Tyranny? London, Zed Books.
- COPLAMAR (1982), Necesidades Esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000. México, Siglo XXI.
- COPLAMAR (1983), Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas para el año 2000. México, Siglo XXI.
- Debray, R. (1975), La guerrilla del Che. México, Siglo XXI.
- Dichter, T. (1992), "Demystifying Popular Participation: Institutional Mechanisms for popular Participation", en Bhatnagar B. y Williams A.

- (1992), Participatory Development and the World Bank. Washington, World Bank, Washington, Discussion Papers, No. 183, pp. 89-95.
- Dudley, E. (1993), The Critical Villager, Beyond Community Participation. London, Routledge.
- Finsterbush, K. y W. van Wicklin (1987), "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness", en Public Administration and Development; Vol. 7, No. 1; pp. 1-23.
- Gordon, R. Conaway; J. McCracken y J. Pretty (1987), Training Models for Agro ecosystem Analysis and Rapid Rural Appraisal. London, IIED.
- Gow, D. y J. Frankenhoff (1994), "Local Government and Participation", paper presented en the World Bank Workshop on Participatory Development, May 17-20, 1994, Washington, D.C.
- Hatch, S. (1973), Towards participation in Local Services. London, Fabian tract 419, Fabian Society.
- Hunt, D. (1989), Economic Theories of Development, an Analysis of Competing Paradigms. London, Harvester Wheatsheaf.
- Lele, U. (1975), The design of rural development: Lessons from Africa. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lowenthal, A. (1987), La Convivencia Imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina. México, Nueva Imagen-Editorial Patria.
- Lugrís, Jorge (2002), "¿Nos Evaluamos o Nos Evalúan? Seguimiento y Evaluación Participativos en Yucatán (México)". Tesis de Maestría Instituto Mora y Universidad Rey Juan Carlos.
- Mackintosh, M. (1992), Partnership: issues of policy and negotiation. London, Routledge.
- Magill, R.S. (1979), Community Decision Making for Social Welfare. Federalism, City Government and the Poor. London and New York, Human Sciences Press.
- Marchoni, Marco (1989), Planificación Social y Organización de la Comunidad Alternativas Avanzadas a la Crisis. Madrid, Editorial Popular.
- McNamara, R. (1973), "Discurso en la Conferencia Anual del Banco Mundial". Nairobi.
- Michener, V.J. (1998), "The Participatory Approach: Contradiction and Co-optation in Burkina Faso", en World Development, Vol. 26, No. 12; pp. 2105-2118.
- Moya, Xavier (1989), "Ganando Espacios: Las Metodologías Participativas en México". Unpublished.
- Muñoz, C. (1979), "Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. IV, No. 2; pp. 131-150.

- Natal, A. (2002), "Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión del Tercer Sector No. 20), 46 p.
- Natal, A. y T. González (2001), "La Participación de la Sociedad Civil en Programas de Integración Comercial, el caso del ALCA en México". Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Cuadernos de Discusión sobre el Tercer Sector No. 12).
- North, D. (1996), "The New Institutional Economics and Third World Development", en Harris, J.; J. Hunter and C. Lewis, The New Institutional Economics and Third World Development. London and New York, Routledge.
- Novoa, Castro-Alemeida and Azevedo (1991), Formacao para o Desenvolvimento. Lisboa, Fim de Seculo.
- Oakley, P. (1991), Projects with People: the practice of participation in rural development. Geneva, International Labor Office.
- Provencio, Enrique (1990), "Estudio de la Pobreza Rural", en Investigación Económica; No. 194 (octubre-diciembre); pp. 331-360.
- Rahman, A. (1993), Glimpses of the "other Africa". Geneva, International Labor Office.
- Reining, P. and B. Lenkerd (1980), Village viability in contemporary society. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Rodríguez, F. and S. Store (1993), Cacao Local e Mudanca Social em Portugal, Lisboa, 1993.
- Salmen, Lawrence (1987), Listen to People, Participant Observer Evaluation of Development Projects. Oxford, Oxford University Press.
- Shiva, V. (1991), The Violence of the Green Revolution. London and New Jersey, Zeed Books.
- Skinner, R.J. (1983), "Community Organization: its scope and organization" en Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World; pp.125-50.
- Skinner, R.J. and M.J. Rodell (eds.) (1983), People, poverty and Shelter, problems of the self-help housing in the Third World. London and New York, Methuen.
- Torres, C. (1982), "Enfoques en Educación de Adultos: apuntes para una clasificación", en Lectura y Vida, Revista Latinoamericana de Lectura. Colombia, Ed. Ario, No. 3.
- Turbyne, J. (1984), "Participatory Research into Participatory Development Practice". Paper to Anthropology and Action Workshop on Participation in Social Development: Current Perceptions and Future Directions, Development Planning Unit, London, July.

- UNDP (1993), Human Development Report 1993, New York, Oxford University Press.
- Westergard, K. (1985), "People's Participation, Local Government and Rural Development, the Case of West Bengal, India". Copenhagen, CDR Research Report No. 8.
- Wisner, B. (1988), Power and Need in Africa: basic human needs and development policies. London, Earthscan.
- World Bank (1996), World Bank's Sourcebook on Participation. Washington, World Bank.