

DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICA PÚBLICA, DESARROLLO, EMPODERAMIENTO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL*

Liliana Mosquera Palacio**

Resumen

El presente artículo aborda los conceptos de desarrollo y política pública y los temas del empoderamiento y la participación social. Los debates en torno a la cuestión del desarrollo son bastante amplios en los escenarios académico y político por las implicaciones que su discusión tiene en la estrategia de acción política de cada país. Gobierno e instituciones internacionales, a la par con una sociedad civil cada vez más participativa, acogen “nuevas fórmulas” para afrontar los problemas y desafíos económicos y sociales del mundo contemporáneo. La argumentación se apoya en los estudios de la línea teórica en torno al empoderamiento y la participación social. Esa línea teórica es fundamental para el razonamiento de las políticas públicas.

Palabras clave

Desarrollo, empoderamiento, participación social, políticas públicas.

Abstract

The present article approaches the development and public policy concepts, and the topics of empowerment and social participation. The debates around the question of development are quite wide at the academic and political scenarios as a consequence of implications that the discussion has in the political action strategy for each country. Government and international institutions, along with a growing civil society participation, adopt “new formulas” to confront economic problems and social challenges of the contemporary world. The argument is based on the theoretical line studies around the terms empowerment and social participation. That theoretical

* Este artículo se recibió el 30-06-2008, fue aprobado el 15-08-08 y hace parte de una investigación más amplia, en proceso, sobre políticas públicas. Tesis doctoral titulada “Análisis de políticas públicas para dar acceso a información y comunicación a través de las tecnologías de información y comunicación (TIC): Una mirada sobre el departamento del Cauca, Colombia”.

** Economista, Universidad Autónoma de Occidente. M,Sc en economía agrícola Wageningen Agricultural University, The Netherlands. Correo-e: lambrucita@yahoo.com

line is essential for reasoning the public policy.

Key words

Development, Empowerment, Social participation, Public policy.

Clasificación J.E.L: O20

Introducción

A pesar de que el presente artículo dispensa gran atención a los argumentos que giran en torno al empoderamiento y la participación social en cuanto proceso fundamental para la efectividad del análisis teórico del objeto de investigación, se reconoce la imposibilidad de realizar esa tarea sin el análisis conceptual de las políticas públicas, por lo que es fundamental presentar algunas nociones estructurales tales como las políticas públicas y el concepto de desarrollo, así como las diferentes concepciones y usos del empoderamiento y la participación social en un contexto de desarrollo local.

Además, en lo que respecta a la conceptualización de las políticas públicas, el análisis se apoya en gran medida en Pierre Muller (2006), para quien las políticas públicas se refieren a un conocimiento apropiado y diseminado por diferentes saberes, a pesar de representar un brazo más reciente de la ciencia política cuando es considerado como ciencia de Estado.

De acuerdo con el autor, el primer inconveniente para el análisis de las políticas públicas es el carácter polisémico del término “política” en español – en general en las lenguas latinas se

presenta la misma situación –, que corresponde en inglés a los vocablos *politics* y *policy*.

De otro lado, el concepto de desarrollo, en especial el enfoque local, también constituye otro parámetro teórico de gran valor y que por el camino histórico que éste ha recorrido genera preocupación en los diferentes segmentos (instituciones públicas, sociedad civil, academia, entre otros), destacándose el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. De modo que, por acuerdo general, los estudios sobre desarrollo se tornaron un tema importante de la docencia y de la investigación durante la posguerra. Asimismo, este trecho se apoya en el pensamiento de Amartya Sen.

Finalmente, se abordan los “activos” –empoderamiento y participación social– fundamentales, como se mencionó antes, para que acontezca el desarrollo, y se procura identificar en estos “activos” la efectividad de las políticas públicas en cuanto fomentadoras de “capitales” para la inclusión social.

Descifrando el concepto de política pública

El investigador Pierre Muller (2006) se refiere al concepto de políticas públicas como las acciones desarrolladas por el Estado, una forma de intervención de éstas en la sociedad. La base teórica de ese concepto de políticas públicas se apoya en tres grandes teorías: la burocracia, la teoría de las organizaciones y la gestión pública.

Muller (2006) afirma que para Max Weber la burocracia se entiende como una forma social fundada sobre la organización racional de los medios en función de los fines y representa uno de los fundamentos del Estado moderno. Este enfoque weberiano tuvo su justificación en las transformaciones provocadas por la revolución industrial en el corazón de la sociedad industrial. El Estado, en este sentido, es considerado como agente capaz de cumplir la razón de ser de la historia, en cuanto la sociedad civil se considera irracional. Sólo el Estado, entonces, podría ser capaz de trascender los intereses privados, distinguiéndose ampliamente de la sociedad.

Sobre esa comprensión de políticas públicas Boaventura Souza Santos emite una crítica y afirma que la separación entre el Estado y la sociedad civil resultan del hecho de separar las cuestiones políticas de las económicas. Para este autor, la división entre lo político y lo económico permitió, por un lado, la naturalización de la explotación económica capitalista, la neutralización de la explotación capitalista y la neutralización del potencial revolucionario de la política liberal (1997, p.122).

Hay que tener en cuenta que la discusión sobre la burocracia y su relación con la acción del Estado se justifica al mismo tiempo por el fortalecimiento de éste como producto y condición necesaria para la evolución de la sociedad moderna, por medio de técnicas y prácticas organizacionales que instru-

mentalizan la acción pública y tienen como objetivo gerenciar y ecuacionar conflictos sociales que convergen para la arena política centrada en el Estado (Muller). La teoría de las organizaciones, otra columna teórica de las políticas públicas, nació en los Estados Unidos en los años veinte, en un momento de creciente insatisfacción con las organizaciones tayloristas. El Estado pasa a ser concebido como un sistema organizado y se observa una aproximación entre las políticas y la dimensión estratégica de las acciones de los órganos públicos estructurados como sistemas organizados que ganan vida propia y se constituyen actores sociales que establecen relaciones con el medio ambiente (o sociedad) (Muller 2006).

El concepto de estrategia vinculado a la teoría de las organizaciones es incorporado por las políticas públicas y designa la movilización de recursos que se disponen en torno de una estrategia situada para la realización de objetivos fijados.

La tercera vertiente teórica, la gestión pública, atribuye al Estado el papel de administrar y pensar la complejidad del mundo a través de métodos racionales. Refuerza, entonces, la imagen de la racionalidad y de la modernidad en las acciones del Estado ante la sociedad. En general, las políticas públicas (Muller) expresan la vida social moderna – fundamentalmente del siglo XX –, cada vez más regulada / reglamentada y actúan como defensa contra las amenazas sociales y económicas.

Muller procura evidenciar el recorte socio-espacial practicado por las políticas públicas. En líneas generales, considerándolas a partir de diferentes realidades nacionales, ellas se implementaron obedeciendo, primero, a una lógica territorial para posteriormente adoptar una lógica sectorial. Más recientemente se nota una revalorización del corte territorial.

En un contexto en que las políticas públicas tienen como objetivo gerenciar los desajustes entre los sectores, problemas permanentes de la sociedad sectorial, el objeto de ellas en esa visión está enfocado en la gestión de una relación entre la sociedad global y los sectores.

Sin embargo, se podría decir que identificar una política pública no es una tarea sencilla como lo sugiere la figura del objeto. El primer problema al cual se enfrenta el analista es saber a partir de qué momento se está en presencia de una política pública (Muller, 2006). Aunque existen innumerables definiciones en la literatura sobre políticas públicas, es muy acertada la propuesta por Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (en Muller): "Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico". Es así como Mény y Thoenig proponen cinco elementos necesarios para estipular la existencia de una política pública:

1. Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera "sustancia" de una política pública.
2. Comprende unas decisiones o unas formas de asignación de los recursos "cuya naturaleza es más o menos autoritaria". Ya sea explícita o tan solo latente, la coerción siempre está presente.
3. Una política pública se inscribe en un "marco general de acción", lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas.
4. Toda política pública tiene un público objetivo, es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación está afectada por esa política pública. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, en varios grados, el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.
5. Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos a lograr, definidos en función de normas y valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país, etc. (Yves Mény y Jean-Claude Thoenig en Muller, pág. 52).

Asimismo, para analizar las políticas públicas se debe estar atento a los procesos políticos, económicos y sociales que influyen en la dimensión procesal y organizativa que éstas requieren para que sean implementadas. De este modo, el análisis de las políticas públicas demanda atención a la creación de espacios y a las relaciones de poder establecidas entre los diversos actores involucrados. Así que, siguiendo a Pierre Muller, cabe primero indicar que “la primera dificultad con la cual tropieza el análisis de las políticas públicas es el carácter polisémico del término ‘política’ en español, que en inglés corresponde a los vocablos *politics* y *policy*, términos diferentes aunque complementarios.

Las cosas son más simples para los autores de lengua anglosajona, en la medida en que disponen de palabras diferentes para designar lo que el español define con el término de ‘política’. “En efecto”, afirman Muller y Surel, “este término encierra a la vez la dimensión política –*polity* o institucional–, y se refiere a la estructura institucional del sistema político-administrativo u orden burocrático para formular e implementar una política, teniendo la cuestión de la división de poder centrada en la institución, o sea, las relaciones de poder son iguales pero las reparticiones de poder entre grupos son desiguales; grupos sociales con mayor representación política y/o mayor poder de trueque tienen mayor poder”.

“La actividad política, *politics* o procesal”: tiene la forma de proceso decisorio, estructurado y condicionado, o sea, el proceso político necesario para la realización de las etapas de identificación de la problemática, formulación, toma de decisiones, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La formulación de la política pública se inicia con la identificación de los problemas y la construcción de un plan; cuenta con la participación de los actores sociales (población objetivo), representantes de las unidades administradoras y patrocinadoras; la toma de decisiones en donde se explicitan las acciones y la metodología de ejecución de la política, que tiene como objetivo una mejor adecuación a la realidad (población objetivo, alcance de la política, tiempo de ejecución, recursos disponibles, entre otros), y los resultados finales de la intervención; el proceso de intervención y ejecución de las acciones y etapas en que las decisiones son aplicadas a los actores y la realización efectiva de los objetivos de la política de modo que se pueda vislumbrar la real eficiencia de las acciones en las relaciones diarias entre beneficiarios y gestores. Esta etapa, aunque normativa, no debe estar situada al final de la ejecución de la política (programa, proyecto) y sí en el transcurrir de las etapas, ofrece subsidios para que los gestores y la población objetivo puedan adoptar de nuevo la toma de decisiones, reformulando o no los objetivos y las acciones conforme a las expectativas iniciales.

“Y la acción pública *policies*”: En esta dimensión subraya la configuración organizativa de la política pública –programas, proyectos– en sus acciones y perspectivas técnicas. Es la forma como se organizan administrativamente los actores (población objetivo y beneficiaria) para que sean realizadas la formulación, implementación y validación de las políticas públicas. Al analizar esta dimensión es necesario tener claridad sobre el papel de los gestores y la institucionalización de la política, así como que de la realización de las acciones también derivan los procesos de las organizaciones, y en este sentido la realización de intereses y los papeles de los diferentes agentes pueden variar en la trayectoria de su ejecución. Así, el resultado del proceso de decisión dependerá en gran parte de la posibilidad de ser aprobado por varios agentes.

Es evidente que la cosa pública se refiere a los tres significados de los términos política, esfera, actividad y acción públicas, que son inherentes. ¿Cómo puede, entonces, el enfoque de las *policies* (políticas públicas) ayudar en el análisis del término desarrollo en el ámbito local? La respuesta se hace más evidente en las siguientes secciones.

Problematizando el concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo, en particular desde el punto de vista local, representa una variable teórica de mucha importancia para este análisis.

Los debates en torno a la cuestión del desarrollo son bastante extensos en el medio académico, y no menos en el escenario político por las implicaciones que la discusión tiene en las estrategias de acción y opciones de política de cada país. Gobierno e instituciones internacionales, a la par de una sociedad civil que cada vez interviene más, adoptan nuevas formulaciones para hacer frente a los problemas y desafíos sociales, económicos y ambientales del mundo actual. Se podría decir que el término desarrollo hoy en día es aquello (o de aquello) que se quisiera que fuese, atendiendo a una diversidad de epítetos que lo acompañan: puede ser local, regional, rural, cultural, humano, endógeno, económico, social, de preferencia participativo y preferiblemente sustentable. Esto permite afirmar que las diferentes apropiaciones del concepto de desarrollo se dan en discusiones permeadas por conflictos y disputas en un proceso de permanente construcción. Al respecto, Francisco de Oliveira recuerda que “la disputa del campo semántico del desarrollo se presenta como una arena política y de la hegemonía ideológica que no se puede desconocer” (Oliverira, 1991: 11). Al final, y en medio de tantas disputas, ¿qué significa desarrollo? Para Stavenhagen (1985), el término desarrollo tiene implicaciones de valor de las más intensas, para lo cual aún nadie encontró una substitución adecuada, por lo que es importante plantear las siguientes interrogantes:

“Desarrollo significa mudanza, evolución, crecimiento, metamorfosis. Pero debemos preguntar: ¿desarrollo de dónde para dónde, y de qué y para qué? ¿Del pequeño a grande; de atrasado a adelantado; de simple a complejo; de joven a viejo; de estático a dinámico; de tradicional a moderno; de pobre a rico; de inferior a superior?” (Stavenhagen 1985: 12).

Otro autor refiere que, independientemente de concordar con los nuevos conceptos, lo que parece indiscutible es que la sociedad está cambiando intensa y profundamente, adaptando las viejas concepciones y organizaciones ultrapasadas e inadecuadas a las nuevas condiciones del mundo (Buarque, 2004: 15). En este punto se torna inevitable hacer una referencia a la cuestión de la globalización en curso, en cuanto precursora de esos cambios. En un contexto donde se analiza esa temática, Boaventura de Sousa Santos argumenta contra la falsa idea –a pesar de dominante– de que la globalización es un proceso lineal, monóptico y equívoco, y presenta una propuesta teórica sobre los actuales “procesos de globalización”¹ (Santos, 2002). Defiende la existencia de varios “modos de producción” de la globalización que, consecuentemen-

te, originan formas de globalización distintas: a) localismo globalizado; b) globalismo localizado; c) cosmopolitismo; y d) patrimonio común de la humanidad.²

Surge entonces una cuestión: ¿Qué tiene que ver un fenómeno de escala global con el desarrollo? Para el propósito de este artículo no es de interés detallar la propuesta teórica de Boaventura; se trata apenas de focalizar un aspecto que se considera importante para la discusión en cuestión. El autor argumenta que lo global y lo local son socialmente producidos y problematiza la construcción entre “globalización” y “localización” en el mundo actual. Además, defiende que no existe condición global para la cual no se consiga encontrar una raíz local, y que la producción de la globalización implica o presume la localización; por ejemplo, los mismos procesos que crean lo global –en cuanto posición dominante– producen lo local –en cuanto posición dominada– y, por tanto, jerárquicamente inferior (Santos, 2002: 63). Por eso al pensar lo local y sus estrategias de desarrollo se tiene necesariamente que considerar sus relaciones con lo global, y viceversa.

1 Según definición del autor, los modos de producción son: el conjunto de intercambios desiguales por el cual un determinado artefacto, condición, entidad o identidad local extiende su influencia más allá de las fronteras nacionales y al hacerlo desenvuelve la capacidad de designar como local otro artefacto, condición, o entidad o identidad rival. (Santos: 63)

2 El “localismo globalizado” es el proceso por el cual determinado fenómeno local es globalizado; El “globalismo localizado” consiste en el impacto específico en las condiciones locales producto de las prácticas e imperativos transnacionales que resultan de los localismos globalizados; el “cosmopolitismo” y el “patrimonio común de la humanidad” se refieren a la globalización de las resistencias a los “localismos globalizados” y “globalismos localizados”. (Santos: 2002: 65-71).

De otro lado se tienen los avivados debates sobre el tema del desarrollo por su concepción económica, los cuales han generado críticas contra esa visión economicista. Ante la falta de argumentación más convincente, no es raro encontrar la receta del crecimiento económico como panacea para el desarrollo en el ámbito local. Consecuentemente, el crecimiento económico sería el factor capaz de reducir la pobreza y las desigualdades reforzando la coherencia social. La radicalidad de algunas críticas alcanza tal punto que cientos de autores llegan incluso a proponer una desconstrucción completa del concepto de desarrollo. El francés Serge Latouche es uno de esos autores. Él defiende que el desarrollo es un concepto “fetiche”, vacío de contenido y apela al *slogan* del “decrecimiento” con el fin de romper la rigidez economicista del concepto; argumenta que es necesaria una nueva propuesta para “reabrir” los espacios de la imaginación y creatividad bloqueados por el totalitarismo economicista, desarrollista y progresista” (Latouche, 2004). La radicalidad de las críticas y oposiciones de Latouche lleva a afirmar que es necesario desconstruir de manera incansable el desarrollo, de tal forma que propone un a-crecimiento para la sociedad en el sentido de abandonar

la vertiente económica en cuanto a fe y religión.

De otro lado, la incorporación de procesos sociales en la medición de los procesos económicos y sociales de un país —en alternativa al tradicional PNB— surge en el inicio de la década de los noventa con la propuesta del concepto de desarrollo humano y la creación de un nuevo índice (IDH) por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). “This report is about people”, (UNDP,³ 1990), léese en el “Informe de Desarrollo Humano” de la ONU. Estaba dado el lema para la colocación de las personas en el centro de los procesos de desarrollo, y para voltear el foco hacia el ensanchamiento de sus propias preferencias o elecciones:

“El desarrollo humano es un proceso de ensanchamiento de la capacidad de escoger de las personas. La elección más crítica de estas variadas preferencias es la de vivir una vida larga y saludable, de tener acceso a educación y a recursos necesarios para un nivel de vida digno. Otras elecciones incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el propio respeto personal.” (UNDP)

Cuando se piensa en el desarrollo local, Oliveira (2001) indica que este concepto podría corresponder, en ámbitos más restrictivos, a la noción

3 El índice de desarrollo humano (IDH) es constituido por tres elementos básicos que procuran cuantificar relaciones esencialmente cualitativas: la longevidad —medida por la esperanza de vida al nacer—; el conocimiento —medido por la combinación de la alfabetización adulta y de las tasas de escolaridad—; y el patrón de vida —medido por el Producto Interno Bruto per cápita ajustado a las prioridades del poder de compra—.

de desarrollo humano, vale apuntar, a la satisfacción de un conjunto de requerimientos de bienestar y calidad de vida. Los trabajos de Amartya Sen fueron decisivos para la concepción de desarrollo propuesta por la ONU y para la asociación del término desarrollo con la mejoría de la calidad de vida que existe actualmente. A lo largo de este ensayo se tomará como referencia la concepción de desarrollo de este autor, cuyos conceptos fundamentales serán analizados en los siguientes párrafos.

Enfoque de Amartya Sen sobre el desarrollo

Amartya Sen conceptúa el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que las personas gozan, y las relaciona con las oportunidades reales que ellas tienen, dadas las circunstancias personales y sociales (Sen, 2000). Desde esa perspectiva la libertad es considerada el fin primordial y el medio principal del desarrollo, situaciones que Amartya Sen llama, respectivamente, de “papel constitutivo” o “papel instrumental” de la libertad en el desarrollo: el primero se relaciona con las “libertades

substitutivas”,⁴ determinantes para el enriquecimiento de la vida humana; el segundo se refiere a las “libertades instrumentales”,⁵ determinantes para que las personas en general sean capaces de vivir más libremente, con la particularidad de tener un efecto complementario entre sí, es decir, los encadenamientos entre los diferentes tipos de derechos, oportunidades y *entitlements*,⁶ que contribuye a la expansión de la libertad humana (Sen, 2000: 52-55). Importante prestar atención a la siguiente definición:

“El desarrollo consiste en la eliminación de las privaciones de la libertad que limitan la capacidad de escoger y las oportunidades de las personas de ejercer ponderadamente su condición de agente”. (Sen, 2000: 10).

Desde esa óptica, para la expansión de las libertades y la prosecución del desarrollo se hace necesario mover sus principales fuentes de privación. Consecuentemente, entre las principales fuentes de privación de la libertad están el hambre y la pobreza –generalmente asociadas a la privación de acceso a recursos como agua, saneamiento, educación, servicios de

4 Las libertades substantivas incluyen las capacidades básicas para evitar privaciones como el hambre, la sub-nutrición, la muerte prematura, etc.; incluyen libertades como la participación social y política, la libertad de expresión, etc.

5 Amartya Sen resalta que existe una numerosa variedad de libertades instrumentales aunque hace una distinción especial de cinco de esas libertades: libertades políticas; facilidades económicas; oportunidades sociales; garantías de transparencia; y seguridad protectora. Para detalles de cada una de ellas, ver 2000: 54-55.

6 De las variadas traducciones del término constante de la literatura –intitilamientos, titularidades, concesión de derechos– ninguna agradó a la autora de este ensayo, por lo que se prefirió conservar el término en su idioma original inglés. Vale la pena decir que tal como fue definido por el autor (1999) el vocablo se refiere a un conjunto de paquetes alternativos de bienes y mercancías sobre los cuales una persona tiene control y es capaz de escoger.

salud, poca longevidad, negación o violación de derechos, etc.—, que tienen su mayor incidencia en el mundo rural.⁷ No es por ventura que la mayor parte de las personas que sufren hambre en el mundo se concentran en las regiones rurales —potencialmente productoras de alimentos—, lo que por sí sólo constituye una enorme contradicción. Se considera que los aumentos del ingreso individual o del PNB son también importantes para expandir las libertades humanas, pero que ellas dependen también de otros determinantes, como las disposiciones sociales y económicas o los derechos civiles.⁸

El desarrollo busca la mejoría de las condiciones de las personas, ubicándolas en el centro de las preocupaciones, por lo que sus objetivos deben poner el énfasis en la capacidad (*capability*) de ellas de llevar el tipo de vida que tienen derecho a valorar. En otros textos (Sen, 1999 y 2001) el enfoque de las capacidades es presentado más detalladamente, siendo importante resaltar la incorporación en ese enfoque de las oportunidades reales de que las personas disponen para realizar sus funcionamientos (*functionings*). Estas representan un conjunto de estados y acciones (*beings and doings*) que

constituyen el bienestar humano y varían de realizaciones simples como estar sin hambre, a realizaciones más complejas como la felicidad, por ejemplo. Así, si los funcionamientos realizados constituyen el bienestar del ser humano, la capacidad se manifiesta en los conjuntos capacitados disponibles —“paquetes alternativos de funcionamientos” dados por las oportunidades reales—, que se materializan en su propia libertad. Para todo eso se revela fundamental el “aspecto de condición de agente” (*agency aspect*) del individuo, interpretado por Sen como alguien que actúa y ocasiona cambios, cuyas realizaciones pueden ser juzgadas de acuerdo con sus propios valores y objetivos; que actúa como miembro público y como participante de acciones económicas, sociales y políticas (A. Sen). Se concluye que el punto de vista propuesto por Sen muestra una perspectiva de desarrollo en el cual la inclusión de las personas / familias es determinante para la valorización de sus capacidades individuales y de las oportunidades de que disponen.

Compartiendo el pensamiento de Amartya Sen, se considera importante abarcar los “activos” —empoderamiento y participación social— como fundamentales para que ocurra esta expan-

7 Otros ejemplos de privación de libertad son la tiranía, la opresión, la escasez de oportunidades económicas, la carencia de servicios públicos, la intolerancia, etc.

8 Sen describe algunos ejemplos determinantes al respecto como servicios básicos de salud, educación (disposiciones económicas y sociales), o la libertad de participar en discusiones o averiguaciones públicas (derechos civiles). Resáltese, sin embargo, que tales derechos se encuentran ya consagrados en varios instrumentos internacionales como la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1948), el “Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (1966), el “Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos” (1966), entre otros.

sión de esas libertades o desarrollo, pues a través de estos “activos” sería posible identificar la afectividad de las políticas en cuanto fomentadoras de “capital” social en una región determinada.

Aproximaciones al concepto de empoderamiento

Constan en la forma de abordar de la academia y de las instituciones públicas diferentes pensamientos y aplicaciones de los conceptos de empoderamiento y participación civil en lo que tiene que ver con el desarrollo local.

Entre estas constataciones es ya reconocido tanto por parte de la academia como de las agencias multilaterales, que las variables económicas no son suficientes para producir desarrollo socialmente justo y ambientalmente sustentable, y pasan a ser procesos como formación de capital, empoderamiento y participación social fundamentales para la ocurrencia de un verdadero desarrollo local.

Entiéndase aquí estas variables como “activos” indispensables e impulsores del desarrollo de forma que abarquen elementos sociales, culturales y políticos que no se regulan exclusivamente por el sistema de mercado.⁹

El concepto de empoderamiento está asociado al surgimiento de las luchas

por los derechos civiles en los Estados Unidos en la década de los sesenta por los *American Blacks*¹⁰ y al movimiento feminista también en este periodo; no obstante, en los años noventa su uso se inserta en la pauta del debate del desarrollo, pasando el término “empoderar” a las personas y grupos (principalmente los que viven en la pobreza) para ser utilizado en cuanto objetivo y condición para el éxito de las políticas de desarrollo. Pero es en la década de los setenta cuando realmente este concepto comenzó a ser utilizado por los movimientos sociales y traspasa las prácticas de las ONG para posteriormente ser adoptado por las agencias de cooperación y organizaciones financieras multilaterales (Romano y Antunes, 2002). Sin embargo, empieza a ser desarrollado a nivel teórico y como instrumento de intervención gracias a la intersección con el género entre los años 1970 y 1980 (Cecilia Lorio, 2002).

Se observa que en este escenario hay una gran variación en la comprensión y utilización instrumental del concepto, y que reflexiona de forma directa o indirecta en la discusión ideológica en torno a la concepción de desarrollo a que se refiere. Dado que este debate se dio anteriormente en disputa en los últimos tiempos aunque muy po-

9 Se entiende aquí el crecimiento económico como una variable importante, sin embargo no suficiente para el desarrollo local.

10 Movimiento que apareció en el escenario político norteamericano de la década de los sesenta, exigiendo el fin del preconceito y la discriminación que marcaban la vida de los negros en los Estados Unidos de América. Con la bandera del poder negro luchaban por la autovaloración de la raza y la conquista de una ciudadanía plena.

larizado, puede ser dividido de forma general en dos grandes vertientes: los que defienden un desarrollo económicamente desenfrenado regido por el neoliberalismo y los críticos del modelo de mercado globalizado que abogan por la sustentabilidad de un desarrollo que englobe lo social, lo económico, lo cultural y lo ambiental.

Un reflejo de esa coyuntura son las concepciones y más importante: la utilización del concepto de empoderamiento puede ser encontrada en situaciones completamente antagónicas, como es el caso del Banco Mundial, de los movimientos sociales y de las ONG. En este sentido se tiene el ejemplo del Fondo Internacional de Desarrollo (FIDA) que pasa a partir del debate de empoderamiento a conferir "mayor énfasis" en sus directrices y acciones al fortalecimiento de los grupos sociales, a mecanismos e instrumentos como la participación, la capacitación y el involucramiento de lo público beneficiario en instancias y etapas de ejecución de los referidos programas, o al fomento de la pequeña producción y la disponibilidad de infraestructura, en cuanto a mecanismos generadores de mejorías en las condiciones materiales de vida de los pobres rurales.

En un informe de mayo de 2002 el Banco Mundial define el concepto

de empoderamiento como *"la expansión de activos y capacidades de las personas pobres para participar, negociar, influenciar, controlar y tornar accountable instituciones que afectan sus vidas"* (World Bank, 2002). Esta visión institucional es ampliamente utilizada por gobiernos y agencias multilaterales o bilaterales, que ven el empoderamiento como instrumento administrativo para transformaciones sociales, teniendo como foco una mayor apertura para la obtención de servicios externos, recursos de bienes, y no prioriza los procesos de organización de las personas.¹¹ Nelson Delgado (2003) comenta que para el Banco Mundial *"el empoderamiento es instituido como un elemento indispensable para la buena gestión, especialmente al nivel local de los proyectos de desarrollo"*. Criticando el concepto del Banco Mundial el autor presenta la comprensión del empoderamiento como *"un proceso social por el cual las personas, las comunidades, las organizaciones transforman sus recursos en activos de capital y se colocan en una posición de poder mudar su relación con los mercados, el Estado y la sociedad civil"* (Pág. 2).

Jorge Romano (2002) concuerda con esta posición y comenta que es *a través del empoderamiento como se busca conscientemente invalidar,*

11 En el informe de mayo de 2002 el Banco Mundial cita como áreas prioritarias para las cuales se aplicarán los principios de empoderamiento: desarrollo de mercados en favor de los más pobres, acceso a servicios básicos, promoción de gobernanza local, promoción de gobernanza nacional, acceso a la justicia, y ayuda legal.

eliminar las relaciones de dominación que sustentan la pobreza y la tiranía, ambas fuentes de privación de las libertades substantivas (2002, pág. 4). Para el autor, el empoderamiento es una de las formas de combatir el orden naturalizado o institucionalizado de dominación (sea personal, grupal, nacional, internacional; sea económica, política, cultural o social) para construir relaciones y órdenes más justos y equitativos.

Acompañando las ideas de Delgado y Romano se llega a una cuestión central para ser debatida en el ámbito del uso del concepto de empoderamiento: *la cuestión del poder*. Se entiende *poder* como la capacidad o recurso utilizado para transformar o cambiar una situación.

Al observar documentos y publicaciones de las instituciones públicas, gobiernos y agencias de cooperación se nota una inexistencia del debate sobre el poder, lo cual es favorecido por las mismas. El poder, sea éste de cualquier tipo (poder sobre, poder para, poder con, poder desde adentro o para dentro),¹² entre las políticas públicas destinadas al desarrollo (local, regional, nacional).

Ese favorecimiento, que está ligado casi siempre al carácter no participativo de las políticas públicas, se da porque al ser pautado por el componente participativo no siempre están relacionadas con cambios en la matriz socio-política institucionalizada, o sea, hace un mayor cuestionamiento sobre la función y poder del Estado en cuanto a su papel inductor de las políticas sociales e impulsor de una gestión democrática. Sin embargo, las experiencias demuestran la importancia del ejercicio de la participación civil en espacios públicos –consejos y foros de desarrollo, educación, salud, asistencia social, habitación y ambiental– como medios de cuestionamiento no apenas de la forma de procesos decisorios del Estado, sino también de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil en el campo de las formulaciones de las políticas públicas. Este tipo de participación ciudadana favorece cualitativamente la capacidad de representación de los intereses y la cualidad y equidad de las respuestas públicas a las demandas sociales (Jacobi P. 2004. Pág. 16).

Se debe simultáneamente establecer ciertas cláusulas para cuidar de no

¹² Cecilia Lorio define diferentes clases de poder en su documento "Algunas consideraciones sobre estrategias de empoderamiento y de derechos": Abarcando el significado instrumental, el poder sobre como control que puede generar resistencia o aceptación. Las estrategias de empoderamiento dentro de esta perspectiva no proponen mudanzas estructurales en las relaciones de poder dentro de una sociedad ni cuestionan la forma como el poder es distribuido en la sociedad. Significado procesal: el Poder para, enfocado como proceso generativo que lleva a la realización de capacidades, que crea posibilidades y acciones sin dominación; o Poder con, que envuelve el sentido de que todo es mayor que la suma de las partes, especialmente cuando un grupo enfrenta los problemas de manera conjunta; y el poder desde dentro, que es la fuerza espiritual que reside en cada uno de nosotros y nos hace humanos. Este poder puede permitir que una persona mantenga una posición aunque la gran mayoría pueda estar en contra (Lorio C. 2002).

atribuir a los espacios públicos el papel de agentes fundamentales en la transformación del Estado y de la misma sociedad, por lo cual es imprescindible estar atento a la complejidad de este proceso, a la diversidad de contextos y múltiples relaciones y fuerzas políticas involucradas, así como al hecho –no siempre considerado– de que en estos espacios de descentralización de poder, cuando se formulan políticas bien intencionadas hay siempre el riesgo de favorecer la corrupción en los gobiernos locales.

Conclusiones

Parece ser de consenso general entre los estudiosos de la temática que el modelo de desarrollo construido y diseminado por el pensamiento occidental con énfasis en la dimensión económica se encuentra en crisis y no se acepta ya como representativo para los diferentes pueblos del globo. Así, diversos autores entienden que el concepto de desarrollo comprendido de esa manera urge ser superado. “Sea como fuere, la crítica del etnocentrismo es una condición *sine qua non* para edificar una alternativa conceptual más justa sobre el desarrollo” (Souza, 1997, pág. 21).

Los estudios sobre desarrollo partieron de una visión puramente economicista para la incorporación de otras dimensiones, tales como la social y la ambiental. Según Forbes (1989) *ella se sobrepone con la teoría del crecimiento en el área económica, pero sus orígenes provienen de la sociología.*

La teoría de la modernización también se basa en el presupuesto de una transición lineal, de una entidad social primitiva, indiferenciada y prerracional para una entidad social moderna, diferenciada y burocráticamente racional (...) (Pág. 108-109).

Las críticas presentadas a la teoría de la modernización se centran en el énfasis dado a la dimensión económica en detrimento de las otras, como también en el carácter “euro-centrista” subyacente. Con relación al aspecto economicista, Souza (1997, Pág. 14) se aproxima en su pensamiento diciendo [...] *que el desarrollo estrictamente económico sólo puede ser, en la mejor de las hipótesis, un medio, y jamás un fin, no siendo razonable, por consiguiente, “economizar” el concepto de desarrollo.*

Aún en esta línea de pensamiento, Forbes (1989, pág. 15) apunta el contexto socio-espacial, las particularidades de los diferentes recortes espaciales como elemento central en la construcción de un concepto de desarrollo: lo más importante, aún relativamente negado, es el contexto social y el espacial en que se nutren, preservan y, por último, reproducen esas relaciones económicas.

De otro lado, abordar lo público a partir de las políticas públicas permite encontrar un marco para repensar la redefinición de lo público y de las relaciones Estado-sociedad partiendo de las tres acepciones definidas por Muller. “La primera acepción hace la distinción entre el mundo de la política

y la sociedad civil, pues la frontera entre ambas, siempre borrosa, puede variar según las épocas y los lugares; la segunda designa la actividad política en general (la competencia para obtener puestos políticos, el debate entre partidos políticos, las diversas formas de movilización); la tercera, finalmente, se refiere al proceso por el cual se elaboran y se ponen en marcha unos programas de acción pública, es decir, unos dispositivos político-administrativos coordinados, normalmente, alrededor de objetivos comunes”.

Para terminar, ver la ausencia de participación de los actores sociales como un estado de des-empoderamiento tiene como punto de partida el supuesto de que los individuos y los grupos menos favorecidos no tienen poder suficiente para mejorar sus condiciones ni su posición en las relaciones de poder y dominación en las cuales están insertados. Esto es más notorio en el caso de los grupos más des-empoderados y vulnerables: mujeres, ancianos y niños. El empoderamiento no sólo es un medio sino también un fin para la transformación de las relaciones de poder existentes y para superar el estado de pobreza. Es un medio, pues a través de él es posible recuperar las esperanzas de la población para luchar por los derechos en el plano local, nacional e internacional. Pero el empoderamiento también es un fin, porque el poder está en la esencia de la definición y de la superación de la exclusión social. El

empoderamiento requiere constantemente renovarse para garantizar que la correlación de fuerzas no vuelva a reproducir las relaciones de dominación que caracterizan la pobreza y la exclusión social.

Bibliografía

DELGADO, NELSON G. 2003. Extensão e Desenvolvimento Local: em busca da construção de um dialogo. Desenvolvimento em Questão, I (1). Recife. Págs. 229-237.

FORBES, DIEGO. K. 1989. Uma Visão Critica do Subdesenvolvimento. En Bertrand. Rio de Janeiro. Págs. 100-109.

LORIO, CECILIA. 2002. “Algumas Considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos”. En: Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Action Aid Brasil. Rio de Janeiro. Págs 21-44.

JACOBI, PEDRO. 2004. A Gestão Particiativa de Bacia Hidrográficas no Brasil y os Desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. En: Coelho, V. E Nobre M. Participação y Deliberação. São Paulo Editora. Pág. 16.

OLIVEIRA, FRANCISCO. 1991. “Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local”? En: Oliverira, S. P. e Thebaud-Mony, A. Estudo de consumo alimentar: em busca de una abordagem multidisciplinar. Revista Saúde Pública, Volume 31, No.2. São Paulo. Págs. 210-218.

PIERRE, MULLER. 2006. Las políticas públicas, Universidad Externado de

- Colombia, Bogotá. Segunda edición. Traducción de Jean-François Jolly e Carlos Salazar Vargas a partir de *Lês Politiques publiques*, Press Universitaires de France, collection *Que sais-je ?* No. 2354, 6ª edición, francesa PUF.
- ROMANO, JORGE O. 2002. "Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza". En: *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Action Aid Brasil. Rio de Janeiro. Págs 9-20.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, 1997. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós modernidade*. Editorial Cortez, São Paulo.
- SOUZA, MARCELO L. DE. 1997. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Revista Território*. Ano II. No. 3, Jul-Dic. São Paulo. Pág. 21.
- SEN, AMARTYA. 1999. *Pobreza e Fomes – um ensaio sobre direitos e privações*. Editorial Terramar, Lisboa. 355 Págs.
- SEN, AMARTYA. 2001. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo. 409 Págs.
- STANVENHAGEN, JOHN. 1985. "Looking ahead: Long-term prospects". En: Steven, C. Et. Al. *International trade, livelihoods and food security in developing countries*. Brighton: Institute of development studies. IDS Working paper 215. Págs 11-31.
- WORLD BANK *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington D.C.: World Bank, PREM, Draft, May P 1-71. 2002: Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment>