

Participación y empoderamiento en proyectos de Comunicación para el Desarrollo

Participation and empowerment in strategic Communication for Development projects

ANDRÉS DOMÍNGUEZ SAHAGÚN*



PALABRAS CLAVE

Comunicación horizontal; Empoderamiento; Participación; Desarrollo; Cooperación internacional.

RESUMEN

En un contexto de creciente participación juvenil en la esfera pública, las dificultades para acotar y medir la calidad de la participación y los niveles de empoderamiento alcanzados por los participantes en los proyectos de comunicación para el desarrollo genera dudas sobre el verdadero objetivo de estos proyectos. Para explicar los riesgos y potencialidades existentes en la actualidad, este artículo explora la evolución de los conceptos de participación y empoderamiento y su instrumentalización como herramientas y objetivos en los proyectos de comunicación para el desarrollo.

KEY WORDS

Horizontal communication; Empowerment; Participation; Development; International cooperation.

ABSTRACT

In the context of a growing youth participation in the public sphere, the technical barriers to demarcate and measure the quality of the participation and the levels of empowerment achieved by the participants in Development Communication projects, are casting doubt on the real purposes of these projects. So as to explain the present risks and potentialities, the following article describes the evolution and practical exploitation of two key concepts in the history of the field: participation and empowerment.

* **Andrés Domínguez Sahagún** es doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y periodista.

MOTS CLÉS

Communication horizontale; Autonomisation; Participation; Développement; Coopération internationale.

RÉSUMÉ Dans un contexte de participation croissante des jeunes au sein de la sphère publique, il existe des barrières techniques pour encadrer et mesurer la qualité de la participation et les niveaux d'autonomisation atteint par les participants dans la communication pour le développement. Ces barrières remettent alors en question le but final de ces projets. Le présent article a pour objectifs de faire un état des lieux des risques ainsi que des potentiels actuels mais aussi décrire l'évolution et l'exploitation de deux concepts clés: la participation et l'autonomisation.

Introducción: evolución dialéctica de la Comunicación para el Desarrollo

Fuertemente ligada al surgimiento y evolución de la cooperación internacional, la Comunicación para el Desarrollo aprendió a dar sus primeros pasos como disciplina teórico-práctica con la puesta en marcha de los programas de ayuda financiados por las instituciones intergubernamentales de Bretton Woods y Naciones Unidas.

Desde entonces, la evolución de esta disciplina ha venido marcada por la convivencia dialéctica de dos lógicas de actuación con características y naturalezas opuestas:

a) Por un lado, el uso sistemático de medios de comunicación de masas y técnicas de comunicación persuasiva para concienciar a una población sobre un problema determinado suele venir de la mano de lo que se conoce como *enfoque modernizador*. Apoyadas en las teorías del difusionismo norteamericano y en los académicos Daniel Lerner¹, Wilbur Schramm² y Everett Rogers, desde los años sesenta las grandes instituciones donantes han venido depositando su fe en el poder transformador de las nuevas tecnologías para generar un beneficio en una población meta considerada como “atrasada”, normalmente gracias a la difusión masiva de un producto informativo elaborado por emisores profesionales y/o expertos.

- 1 D. Lerner (1958): *The Passing of Traditional Society: modernising the Middle East*, The Free Press, Nueva York, 1958, 466 pp. Tras realizar más de 1.600 entrevistas en seis países de Oriente Medio tratando de correlacionar las actitudes políticas y comportamientos sociales de los entrevistados con su exposición a los *mass media*, Lerner concluía que los medios de comunicación pueden ser una herramienta efectiva para modernizar sociedades tradicionales.
- 2 Wilbur Schramm (1964): *Mass Media and National Development*, UNESCO, París. Su libro fue utilizado durante la década como guía para la implementación de proyectos de comunicación para el desarrollo en todo el mundo. Dicha guía está disponible en la web de la UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000872/087299eb.pdf> (consultado el 14 de marzo de 2016).

Su influencia se sigue percibiendo de manera más o menos explícita en forma de grandes campañas de comunicación dirigidas a prevenir enfermedades, reducir la violencia de género o en intervenciones similares diseñadas desde países ricos.

No obstante, esta lógica vertical de actuación ha tenido resultados muy irregulares en los últimos 50 años. La apatía mostrada por las poblaciones locales hacia mensajes elaborados en otras culturas sin tenerlas en cuenta, o la ineficacia de soluciones tecnológicas pensadas para países occidentales la han hecho blanco de constantes y duros reproches, especialmente desde el ámbito académico.

b) En segundo lugar, surgidos en los años setenta al amparo de la crítica latinoamericana neomarxista a la razón modernizadora, los proyectos articulados en torno a la “comunicación horizontal o alternativa” descartan el empleo de metodologías verticales y concentran su atención y sus esfuerzos en la naturaleza participativa de sus iniciativas. Vinculados a medios comunitarios y audiencias más reducidas, estos proyectos conciben a las poblaciones como actores de cambio que deben participar en sus sociedades a través de procesos dialógicos horizontales que rompan la dicotomía experto-inexperto (Freire, 1969: 113).

Esta reactivación del papel de la población buscaba generar un proceso “liberador”, en palabras de Paulo Freire, de los grupos vulnerables participantes a través del cual tomaban conciencia de su situación y aumentaban su capacidad de tomar decisiones e influir en su realidad. Desde entonces, este proceso de empoderamiento ha constituido, ya sea de manera intuitiva y oculta o totalmente racionalizada y explícita, la razón de ser de los proyectos de comunicación para el desarrollo con enfoque participativo. Los beneficios que proporciona a las personas el realizar acciones de investigación sobre asuntos que les afectan, buscar soluciones, debatir sobre su viabilidad e importancia, elaborar un discurso basado en este proceso y, finalmente, compartir el mensaje elaborado con su comunidad y con el resto del mundo, han sido puestos de manifiesto en multitud de evaluaciones y recopilaciones de mejores prácticas³.

En las próximas líneas, examinaremos la evolución y el debate surgido en las últimas dos décadas en torno a los dos conceptos que abanderaron los primeros años de vida de la comunicación horizontal: la “participación y el empoderamiento”.

La aparición de enfoques híbridos que mezclan características modernizadoras (mercadotecnia social, *edutainment*...) y horizontales, unido a la instrumentalización de estos conceptos por las grandes instituciones del desarrollo desde los años noventa, ha generado una gran confusión sobre los objetivos y el ámbito de actuación de la Disciplina. En la encuesta de la 11ª Mesa Redonda Inter-agencial de Comunicación para el Desarrollo, el 67% de los funcionarios de Naciones Unidas afirmaron que

3 Véase, por ejemplo, los estudios de caso de Huesca (2008), Gumucio (2001) o los informes anuales sobre radios comunitarias de la UNESCO, entre otros muchos.

uno de los principales desafíos que dificultan el uso centralizado de la comunicación para el desarrollo en la organización (UNESCO *et al.*, 2009), es la “ausencia de una comprensión clara” en torno al concepto y las prácticas que engloba.

Al mismo tiempo, el uso combinado de técnicas horizontales y verticales provoca que proyectos verticales, dirigidos por una elite externa, puedan ser percibidos como participativos por la opinión pública. En la práctica, la confusión también implica que iniciativas parcial o totalmente al servicio de agendas de organizaciones donantes puedan ser bienvenidos por las poblaciones beneficiarias como proyectos orientados a su empoderamiento.

En el actual estado de la cooperación internacional, caracterizado por el aumento paulatino de donantes y colaboradores privados que suelen regirse por una lógica de actuación instrumental y vertical (Balit, 2012: 15), estas confusiones son muy frecuentes. En muchas ocasiones, las organizaciones financiadoras privadas tienden a ver los proyectos de comunicación no solo como una forma de ejercer su responsabilidad social corporativa, sino también como una oportunidad para imponer sus agendas y mejorar su imagen pública. En un contexto de creciente participación juvenil a través de las TIC, aspectos relacionados con la sobreexposición de menores en riesgo de exclusión social y otros colectivos a la atención pública y la manipulación de sus ideas y mensajes a favor de las instituciones donantes y ejecutoras, son algunos de los problemas más comunes.

Las dificultades para medir la participación

En los años noventa, la llegada de los grandes consensos sobre políticas internacionales de desarrollo y el consecuente aumento de profesionales en este campo coincidieron con la rápida expansión de Internet y de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

La confluencia de estos fenómenos, unido a la desaparición del bloque soviético, ha provocado la convergencia de los enfoques verticales y horizontales descritos anteriormente en modelos híbridos en los que la participación ciudadana queda instrumentalizada al servicio de un objetivo prefijado: consultas de adaptación cultural a través de grupos focales, obtención de *feed-back* a través de redes sociales, etc.

Con la aparición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los respectivos planes de acción sectoriales empezaron a referirse de manera constante a la necesidad de incentivar la participación como un componente *sine qua non* de la cooperación internacional. Tras un proceso de cuatro años de evaluación y revisión de experiencias pasadas, incluso el Banco Mundial publicó un informe crítico con respecto a las prácticas verticales financiadas en las décadas anteriores por la propia entidad. Con todas las debidas precauciones y enumerando previamente los riesgos que percibía

en los enfoques participativos, el Banco Mundial entendía que “los beneficios de la participación sobrepasan los costes”. Tras sopesar todos los pros y los contras, el Informe recomendaba con cautela la estrategia de generar participación “cuando fuera apropiado” (Banco Mundial, 1994: 6).

Con el tiempo, el discurso pro participación ha ido permeando desde Naciones Unidas a los planes directores de ministerios de Asuntos Exteriores y agencias de desarrollo. No obstante, el proceso de institucionalización del concepto de participación parece haber traído consigo la pérdida de su significado “liberador” original. Desde su inclusión en las agendas de desarrollo internacionales, se ha considerado un término sujeto a “libre interpretación” y, tal como lo describe Robert Huesca, “más honrado en el papel que en la práctica” (Huesca, 2002: 12).

Las causas de esta disonancia no solo se encuentran en el habitual recelo de los tomadores de decisiones y políticos hacia la participación ciudadana. También cabe mencionar, por un lado, las dificultades de adaptar las metodologías participativas a las rígidas estructuras verticales existentes en organismos públicos y a los tiempos estrictos que estos exigen. Por otro lado, permanecen las dificultades de medir y evaluar los procesos participativos con los escasos recursos de la cooperación internacional.

El proceso de cuantificación produce, a veces, efectos perversos ligados a la necesidad de adaptar las directrices marcadas por los organismos donantes a las necesidades operativas de los proyectos. La práctica diaria de las organizaciones de desarrollo necesita la utilización de indicadores fácilmente aplicables, mejor cuantitativos que cualitativos, aunque no sean siempre válidos. En las últimas dos décadas, por ejemplo, ha sido frecuente utilizar el “nivel de participación de los beneficiarios en el proyecto” como indicador de empoderamiento⁴ (Rowlands, 1997: 6), cuando dicha participación puede estar aumentando la carga de trabajo de los participantes sin que el proyecto aborde las condiciones ni las oportunidades que determinan las relaciones de poder entre los colectivos participantes y los colectivos o personas con los que se relacionan en su rutina diaria.

Sirvan de ejemplo ilustrativo las recomendaciones de la 11ª Mesa Redonda Intergubernamental de Naciones Unidas sobre Comunicación para el Desarrollo (UNESCO, 2009: 89). Los expertos reunidos en Washington, provenientes de muy diversas partes del mundo, sostuvieron que los “indicadores de participación y empoderamiento” debían centrarse en medir “el grado en que las comunidades locales y las entidades públicas han participado en diseñar y desarrollar la iniciativa, incluyendo el monitoreo y evaluación del programa”. En el mismo apartado, la mesa exhortaba a aportar “evidencias de que la participación local haya contribuido a aumentar el impacto y por lo tanto los resultados del programa”, en detrimento de indicadores cualitativos

4 J. Rowlands (1997): *Questioning Empowerment*, Oxfam Publications, Oxford, p. 6.

que permitan observar los cambios ocurridos en las relaciones de poder entre la población participante y su entorno.

En muchas ocasiones, siguiendo una clara racionalidad instrumental, los indicadores parecen servir más a las necesidades de justificación de fondos de cada proyecto que a satisfacer las necesidades de la población a la que buscan ayudar.

Evolución del concepto de empoderamiento

En la práctica del desarrollo, y de manera similar a lo ocurrido con la participación, el significado del empoderamiento (del inglés *empowerment*) ha oscilado entre dos acepciones: una originaria y teórica, utilizada como una evolución del concepto de “liberación”, y otra más instrumental y adaptada a los objetivos y lógicas de actuación de la cooperación internacional.

Los intentos por definir el término se han topado con el controvertido significado de su raíz. No en vano, la palabra “poder” y sus diferentes interpretaciones constituyen por sí solas uno de los términos más debatidos en las ciencias sociales (Rowlands, 1997: 2).

El término deriva de los movimientos multiculturalistas libertadores de los años setenta. En concreto, fue Barbara Solomon (1976) quien comenzó a utilizar el empoderamiento como un método de trabajo social con afroamericanos oprimidos (Sadan, 2004: 73).

Durante la década siguiente, la popularización del término en el movimiento feminista permitió las primeras sistematizaciones y definiciones generales. Así, la red de mujeres investigadoras DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era) lo acotó como el “proceso por el cual las mujeres acceden al control de los recursos (materiales y simbólicos) y refuerzan sus capacidades y protagonismo en todos los ámbitos” (Pait, 2009: 8).

Desde entonces, los intentos de conceptualizaciones y aplicaciones a distintos ámbitos se han multiplicado a través de visiones antropológicas, marxistas, pragmáticas, feministas, empresariales, etc. (Sadan, 2004: 73). Para evitar la dispersión de conceptos, podría aceptarse la recomendación de Robert White (2004: 16) de “encuadrar el empoderamiento en el marco de los derechos humanos” Sin embargo, esta idea no deja de excluir muchos aspectos fundamentales para la vida de las personas que no aparecen reflejados en la Declaración de los Derechos Humanos (especialmente aquellos relacionados con la toma de decisiones y las inequidades de poder existentes en entre grupos de un país con sus derechos humanos *a priori* garantizados).

Entre otras aportaciones, Neila Kabeer (2009: 12) y Melkote y Steeves (2001) coinciden en acotar el proceso en torno a tres aspectos: aumento del control de los individuos o grupos (1) sobre sus condiciones socioeconómicas, (2) sobre el grado de participación democrática que adquieren sus comunidades y (3) sobre las historias que les describen y que afectan a su identidad cultural y a su quehacer diario (Melkote y Steeves, 2001: 37). Otros autores, como el canadiense William Ninacs (2009), añaden, además, dimensiones del empoderamiento internas, relacionadas con el aumento de la conciencia crítica, las competencias y la autoestima.

Sin embargo, la exhaustividad de las definiciones propuestas no se ha visto reflejada en la práctica. Durante los años noventa, la progresiva integración del discurso feminista en las agendas de las agencias internacionales de desarrollo trajo consigo la aceptación del concepto en instituciones intergubernamentales y en Naciones Unidas, un proceso que tuvo su culminación en la mención explícita al “empoderamiento de las mujeres” como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 3)⁵.

La institucionalización del *empowerment* requirió ciertas dosis de maquillaje para su utilización en estancias más diplomáticas. Un concepto que hasta entonces había sido autoempleado para describir la lucha política de mujeres y afroamericanos en un contexto de flagrante injusticia social, normalmente explicado como un juego de poder de “suma cero” que implica “cambios en las relaciones de poder” entre la población receptora de ayuda y su entorno, tuvo que adquirir matices constructivos y saber comunicar los “efectos multiplicadores deseables” que la ganancia de poder del grupo desfavorecido podía traer para otros grupos sociales (Kabeer, 1999: 3). En el caso de las mujeres, por ejemplo, se hicieron importantes esfuerzos para explicar la correlación entre el empoderamiento de la salud infantil, la salud de la familia y el desarrollo económico (Kabeer, 1999: 436).

La popularización del concepto en el ámbito del desarrollo también trajo consigo la multiplicación de esfuerzos por categorizar los distintos enfoques desde los que se podía instrumentalizar. En muchos casos, las aproximaciones son curiosamente similares a los términos que se habían venido utilizando para describir el propio desarrollo. Sirva de ejemplo la aproximación de John Friedman (1992), para quien el uso del empoderamiento en el desarrollo “está relacionado con el acceso a tres tipos de poderes: “El social, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; el político, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su futuro; y el psicológico, entendido como potencialidad y capacidad individual”.

Las dificultades de Friedman para definir el empoderamiento en términos “instrumentalizables” han sido compartidas por muchos profesionales de la comunicación

5 ODM 3: Promover la igualdad de géneros y el empoderamiento de la mujer. Véase, por ejemplo, <http://www.un.org/millenniumgoals/gender.shtml> (consultado en octubre de 2015).

para el desarrollo. Estas dificultades aumentan cuando, a la hora de generar indicadores, se necesita transformar conceptos en números.

Para solventar este problema, en el caso que nos ocupa, se ha optado por reducir el concepto a sus aspectos observables de manera más directa. Así, al igual que otras guías similares para gestores de proyectos, la guía del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Comunicación para el Empoderamiento* (2006) solo propone indicadores que miden el aumento de la influencia social del grupo o individuos marginados⁶, lo que permite establecer una correlación sencilla entre el aumento de la influencia, el éxito del proyecto y el empoderamiento: sin embargo, la asequible instrumentalización de estos indicadores no alcanza a recoger otras dimensiones reconocidas como fundamentales por las referencias iniciales y posteriores del campo: ni incluye dimensiones interiores relacionadas con el aumento de las competencias ni la autoestima, ni ofrece forma de medir el “control sobre las historias que les describen y que afectan a su identidad cultural y a su quehacer diario”.

La rápida propagación de esta lógica de actuación, poco centrada en evaluar los cambios producidos en los sujetos participantes, no solo responde a los dictados y recomendaciones de organizaciones provenientes del mundo del marketing. La facilidad con la que las nuevas herramientas informáticas permiten medir la influencia online de una organización en su entorno y las dificultades para visibilizar y comunicar las distintas dimensiones del empoderamiento también han contribuido a la imposición de este concepto de éxito.

Desgraciadamente, al olvidar estos indicadores, se favorece la implementación de proyectos profesionalizados, verticales, en los que prima la creación de un producto informativo atractivo sobre la consecución de un grado de participación ciudadana elevado durante todo el proceso.

Conclusiones

Las dificultades encontradas en las últimas décadas para acotar el proceso de empoderamiento acaecido en los proyectos de comunicación participativa y exponerlo de manera sistematizada, se han traducido en la utilización de indicadores cuantitativos que no alcanzan a recoger toda la complejidad y riqueza de los beneficios que este tipo de proyectos genera en los participantes. Esta densa niebla en torno al objetivo a perseguir, contribuye a que tanto donantes como tomadores decisiones menosprecien

6 Los indicadores propuestos son los siguientes: “(1) aumento del acceso a la información de grupos marginados; (2) difusión de voces anteriormente marginadas; y (3) creación de espacios para el debate público, el debate, el diálogo y la acción”.

la importancia de una participación de calidad y opten por introducir, en mayor o menor medida, procesos comunicativos verticales orientados a optimizar la realización y difusión de productos informativos, controlados por técnicos cualificados que aseguran su presencia en los medios de comunicación.

Para mejorar la calidad interna de las prácticas, reducir la repetición de errores comunes y contribuir a la difusión de las mejores experiencias, se necesita consensuar una definición de empoderamiento común que sirva además como un objetivo ineludible de este tipo de iniciativas. El establecimiento de este marco de actuación debe completarse con el uso de indicadores cualitativos basados en la sistematización de las trayectorias de los participantes y otros instrumentos que permitan acercarse al impacto real y, muchas veces desconocido, que genera la comunicación horizontal

Bibliografía

- BALIT, S. (2012): "Communication for Development in Good and Difficult Times: The FAO Experience", *Nordicom Review*, 33, número especial, pp. 105-120.
- BANCO MUNDIAL (1994): "The World Bank and Participation", Washington D.C., p. 6.
- COMMUNICATION STUDIES (2004): Sage publications, Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi, vol. 66(1), pp. 7-24.
- FREIRE, P. (1969): *La pedagogía del oprimido*, Editorial Tierra Nueva, Montevideo, 175 pp.
- FRIEDMAN, J. (1992): "Empowerment: The Politics of Alternative Development", Blackwell, Oxford, U.K., 212 pp.
- GUMUCIO, A. (2001): "Haciendo Olas. Historias de Comunicación Participativa para el Cambio Social", The Rockefeller Foundation, Nueva York.
- HUESCA, R. (2002): "Tracing the History of Participatory Communication", capítulo 8 del libro de J. Servaes (ed.), *Approaches to Development: A Critical Appraisal*, UNESCO, París.
- (2008): "Youth-produced radio and its impacts: From personal empowerment to political action", en N. Carpentier y B. De Cleen (eds.), *Participation and media production: critical reflections on content creation*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, UK.
- KABEER, N. (2009): "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", *Development and Change* vol. 30, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers Ltd, 435-464 pp.
- LERNER, D. (1958): "The Passing of Traditional Society: modernising the Middle East", The Free Press, Nueva York, 466 pp.
- MELKOTE, S. R. y STEEVES, H. L. (2001): "Communication for Development in the Third World: theory and practice for Empowerment", Sage Publications, Nueva Delhi, India, 422 pp.

- NINACS, William A. (2009): “Types et Processus d’Empowerment dans les Initiatives de Development Economique Communautaire au Quebec”, tesis presentada en la Escuela de Estudios Superiores de la Universidad de Laval.
- PAIT, S. (2009): “Definiciones de Empoderamiento y Sistemas de Información de Género en las Microfinanzas”, *La Teoría y la Práctica*, Red WEMAN.
- ROWLANDS, J. (1997): “Questioning Empowerment, Working with women in Honduras”, Oxfam Publications, Oxford, pp. 2-3.
- SADÁN, E. (2004): *Empowerment and Community Planning*, e-book, p. 74.
- SCHRAMM, W. (1964): *Mass Media and National Development*, UNESCO, París.
- UNESCO, BANCO MUNDIAL, UNDP (2009): “Communication for Development: Demonstrating Impact and Positioning Institutionally, informe de la 11th United Nations Inter-Agency Round Table on Communication for Development”, Washington D.C., 95 pp.
- WHITE, Robert A. (2004): “Is empowerment the answer? Current Theory and Research on Development Communication”, *The International Journal for Participation and media production: Critical reflections on content creation*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle, UK.
- <http://www.un.org/millenniumgoals/gender.shtml> (consultado en octubre de 2015).