
EL EMPODERAMIENTO EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: DUDAS Y REFLEXIONES*

PALOMA MADRIGAL
ALEXIA RAHONA
ANA SÁNCHEZ
BEA STALENHOEF

RESUMEN

En este artículo nos preguntamos por qué el empoderamiento es un concepto tan utilizado en la actualidad, tanto por agencias internacionales y estatales de desarrollo como por ONG y/o teóricas feministas pero en tan diferentes sentidos, ¿Acaso tiene distintos significados?, ¿Dónde hunde sus raíces el término empoderamiento?, ¿Qué relación tiene con nociones como poder, política y participación? Estas preguntas sirven de base para desarrollar una reflexión sobre el uso del concepto empoderamiento en el índice de potenciación de género (IPG) que propone una de las agencias de Naciones Unidas.

Diversas instituciones internacionales como el Banco Mundial o el PNUD están jugando un papel importante con el fin de eliminar la desigualdad existente entre los hombres y las mujeres en los espacios de poder, con el objetivo de promover la igualdad de género. En el marco de sus políticas de género la palabra *empoderamiento* aparece como una necesidad en las líneas de acción. Se da por supuesto el uso del concepto como si hubiera formado siempre parte del discurso institucional.

Según estas instituciones el sexo que necesita ser empoderado son las mujeres, frecuentemente retratadas como seres sin poder, sin voz; que no toman

* Esta reflexión surge en el marco del Magister en Género y Desarrollo del Instituto de la Mujer- ICEI, que las autoras están realizando en la actualidad.

decisiones de importancia en el mundo en que vivimos, por lo que necesitan ayuda para su desarrollo. Con el fin de hacer efectivo su empoderamiento, se llevan a cabo planes, programas y proyectos específicos para promover su plena integración, participación en la sociedad y evitar su exclusión.

Cabe preguntarse entonces a qué nos referimos cuando hablamos de empoderamiento, ¿Por qué es un concepto tan utilizado en la actualidad, tanto por agencias internacionales y estatales de desarrollo como por ONGs y/o teóricas feministas?, ¿Acaso tiene distintos significados?, ¿Dónde hunde sus raíces el término *empoderamiento*?, ¿Qué relación tiene con nociones como poder, política y participación?

El empoderamiento provoca éstas y otras muchas preguntas debido a la curiosa ambigüedad que se observa en el uso del término. Parece que se pudiese hablar de distintos empoderamientos, los cuales traen consigo distintas formas de entender el mundo y de entender las relaciones de poder en relación con el género; lo cual corresponde a proyectos políticos más o menos reformistas, radicales o revolucionarios. Solo así es posible comprender la ambigüedad a que nos referimos, ya que el empoderamiento tal y como lo entienden las teóricas feministas de la última década diverge de la posterior definición de empoderamiento acordada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Beijing en 1995.

Sin embargo, hay un reclamo en la reflexión de las teóricas feministas⁸ en la actualidad por revitalizar las raíces de la noción de *empoderamiento* ¿Por qué?, ¿Existen empoderamientos contradictorios?, ¿Acaso se ha perdido su sentido originario?

El movimiento afroamericano de lucha por los derechos civiles en Estados Unidos (EE.UU.) en los años 60 y la corriente pedagógica que alumbró Freire y su “concientización”⁹, son las aguas en que se gesta la noción *empoderamiento*. Así, queda, también, plasmado por el Grupo DAWN en los 80¹⁰ y por las citadas teóricas en los 90. Es en esta década cuando comienza a hacerse un uso instrumental del concepto a partir de la Conferencia de Beijing y con la introducción de índices de medición de género por el PNUD como parte fundamental de la medición del

8. Vease por ejemplo, LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ciencias Humanas, Colombia, 1997.

9. FREIRE, Paulo: *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1995 (1970).

10. MOSER, Caroline: “Gender planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs”, *World Development*, Vol. 17, N° 11, 1989, p. 1799-1825.

Desarrollo Humano: el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Ambos índices pretenden corregir al Índice de Desarrollo Humano (IDH) en función de las disparidades de género.

En relación con el empoderamiento de las mujeres, Beijing prevé en su Plataforma para la Acción “la corrección de la desigualdad entre los hombres y las mujeres al *compartir el poder y la toma de decisiones a todos los niveles*”¹¹. La idea de *compartir el poder* supone una noción de poder en que este no es entendido a partir de la definición weberiana, es decir, como “suma cero”, esto es, si uno tiene el poder es porque otro no lo tiene, y viceversa¹². *Compartir poder y tomar decisiones a todos los niveles* comulga con la noción de poder según Foucault: el poder actuante en todas los ámbitos de la sociedad y perteneciente a todo individuo y grupo¹³. Se reivindica, pues, la existencia de múltiples esferas de poder. Así mismo, se entiende la existencia de sujetos activos, motores de su propio empoderamiento que, siguiendo la lógica de la pedagogía de Freire “(...) toman conciencia de la explotación a la que son sometidos por el sistema feudal-capitalista y de la capacidad con que cuentan para empoderarse a sí mismos a través de acciones colectivas”¹⁴.

En este sentido, el empoderamiento entronca con las nociones de poder en la base, en el movimiento social, con la idea de participación y diálogo. Pero, ¿acaso esto puede ser considerado de igual manera por—pongamos—el Banco Mundial y un movimiento de mujeres de base?. Más bien parece que no todos están considerando el empoderamiento con toda la carga transformadora y por tanto “desestabilizadora” que contiene según su planteamiento original. Cifándonos a las definiciones recogidas, es curioso observar que empoderamiento tiene un doble significado: por un lado “dar poder”/“conceder a alguien el ejercicio del poder” y, por otro, “ganar o tomar el poder”, considerándose esta última acepción como obsoleta.¹⁵

11. *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, IV Conferencia mundial sobre las mujeres*, Beijing, 1995.

12. CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, p. 6.

13. WIERINGA, Saskia: “Una reflexión sobre el poder y la medición del empoderamiento de género del PNUD”, en LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ccias. Humanas, Colombia, 1997.

14. JAMES, Wendy: “Empowering ambiguities”, en CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, pág. 15.

15. *Ibid.* pág. 14.

Tal vez en esta diferencia de “dar poder” y “tomar poder” es donde radica la ambigüedad del uso del término, así como la concepción de los sujetos individuales y colectivos del empoderamiento de género como receptores o como actores del mismo. Esto nos lleva a pensar en una brecha causada por un “uso interesado”¹⁶ de la palabra. Para ejemplificarlo, nos remitiremos a los instrumentos desarrollados por el PNUD, por su trascendencia en los debates entorno de la cooperación al desarrollo. Tanto el Índice de Desarrollo de Género (IDG), como el Índice de Potenciación de Género (IPG) muestran cómo en el ámbito institucional prevalece la idea de “dar poder” sobre la de “tomar poder”.

De aquí en adelante se reflexionará sobre el uso del concepto empoderamiento en el IPG. Este índice tiene tres dimensiones: Por un lado, mide la participación política de las mujeres a través de su representación en los parlamentos—el porcentaje de mujeres en los escaños parlamentarios con relación al porcentaje de varones—por otro, la participación porcentual de hombres y mujeres en puestos de trabajo administrativos y ejecutivos por país; y, por último, su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos.

Por razones analíticas, en este artículo, estudiaremos por separado la esfera política—la representación de las mujeres en el parlamento—de la esfera económica, incluyendo en ésta las dos últimas dimensiones del IPG.

Para analizar qué significan las implicaciones de la medición del empoderamiento, nos limitamos únicamente al análisis del IPG por estar más directamente relacionado con las esferas de poder. Por el contrario, el IDG está más relacionado con las condiciones de vida—esperanza de vida, alfabetización, tasa de matriculación combinada y PIB real per cápita ajustado—que, siendo importantes, no recogen tan directamente este ámbito.

IPG: ¿el empoderamiento dirigido?

Como se ha mencionado anteriormente, el PNUD mide la participación política de las mujeres a través de su representación parlamentaria. Para entender el por qué de esta medición hay que tomar en cuenta la filosofía de los organismos internacionales acerca de cómo se puede lograr el empoderamiento.

16. *Ibid.* pág. 14.

En general, se parte de la idea que es posible construir el empoderamiento a través de una planificación específica dirigida a mujeres. Esta línea de acción corresponde a lo que Angela Cheater ha descrito como la *transferencia de empoderamiento*¹⁷ a través de las agencias, un discurso que es dominante en el pensamiento sobre desarrollo. Normalmente se refiere a la transferencia desde arriba—desde los espacios de poder—hacia abajo—hacia la gente desempoderada—con el objeto de igualar los dos espacios, manteniendo la estructura de control desde el centro, desde donde se efectúa el papel de monitoreo constante sobre el empoderamiento de las mujeres. Esta transferencia de empoderamiento se considera finalizada una vez que las mujeres estén empoderadas, es decir, cuando estén en la posición de la toma de decisiones y, más concretamente, cuando estén representadas en el poder institucional.

Cabe preguntarse si este acto de transferencia de empoderamiento es sin más un regalo no condicionado—un *free gift*¹⁸—sin connotaciones de reciprocidad, o si por el contrario implica la transferencia de un riesgo para las dos partes involucradas. Si se parte de la idea de un “*quantum de poder*”¹⁹—una cantidad limitada de poder—el empoderamiento de unos implica el desempoderamiento de otros, lo que puede generar situaciones de conflicto, que siempre suponen un riesgo. Aparentemente, siguiendo el discurso de las instituciones internacionales y concentrándose únicamente en la representatividad numérica de las mujeres, esta dimensión de un posible conflicto latente entre las relaciones de género no se toma en cuenta.

Por otro lado, fuera del discurso de las instituciones internacionales aparece otra visión de cómo lograr el empoderamiento. Esta visión, que gira alrededor del empoderamiento entendido como *self-empowerment*²⁰, o autoempoderamiento, es opuesta al enfoque anterior. Desde esta óptica el empoderamiento es un proceso político, un proceso nunca acabado donde caben nociones como autoestima, desarrollo personal, dignidad, autonomía y concienciación. Se trata tanto de un proceso de crecimiento individual como colectivo a través de la participación en colectivos o movimientos sociales, donde las redes juegan un papel fundamental. Además esta visión sí considera que el proceso de empoderamiento puede crear mucha resistencia por parte de aquellas personas o grupos sociales que corren el riesgo de desempoderarse.

17. JAMES, Wendy: “Empowering ambiguities”, en CHEATER, Angela (comp.), *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999, pág. 14.

18. *Ibid.* pág. 8.

19. *Ibid.* pág. 6.

20. *Ibid.* pág. 8.

¿Cómo se puede explicar que ambas visiones empleen el concepto de empoderamiento dándole significados tan diferentes?

Una explicación podría ser la diferente interpretación del concepto *política*. Hemos visto que empoderamiento supone la *participación política* de las mujeres, según nos sugieren las instituciones internacionales. Por otro lado, empoderamiento supone un *proceso político* cuando hablamos de *self-empowerment*. La ambigüedad del concepto nos hace preguntarnos *qué es política*. Para las instituciones internacionales la participación política supone la representación en la política institucional, considerada como “el centro del poder”. En esta línea se ha desarrollado el IPG, que está basado en la representatividad en los órganos de la política institucionalizada.

De esta manera, no se cuenta con ninguna esfera de poder que esté fuera de la política institucional, invisibilizándose, así, la esfera de poder en la cual surge y actúa el movimiento social: la esfera de lo cotidiano. En cierta forma, se niega con ello que en esta esfera se pueda generar poder y producir transformaciones o cambios sociales.

Se hace necesario contar con la idea de *self-empowerment*, surgido en el seno de los movimientos sociales, para mostrar el poder en ese ámbito de lo cotidiano. Desde esta óptica se considera que el proceso de empoderamiento está opuesto al proceso de *alienación*—entendido como concepto del pensamiento crítico— con raíces en la escuela de Frankfurt, que trata de explicar cómo sujetos activos se convierten en objetos de estructuras, instituciones y organizaciones.

En este contexto, surge la duda de si existe un riesgo de que los indicadores del PNUD conviertan a las mujeres como colectivo en objetos que hay que dirigir. Porque, donde sólo cuentan los resultados numéricos, donde no se recoge si ha habido un proceso de concienciación, ¿quién nos garantiza la sensibilidad de género de estas mujeres que han entrado en las instituciones? Hay que estar alerta al poder del índice que puede “alienar” a las mujeres haciendo uso de la idea de *transferencia del empoderamiento* y alejándolas cada vez más del *self-empowerment*.

Si bien se considera necesario visibilizar la presencia de mujeres en los ámbitos institucionales, siendo una forma de mostrar la desigualdad existente entre hombres y mujeres, queda claro que con ello se está limitando el concepto de empoderamiento. Se corre el riesgo de convertir el concepto en: “authorless, systemic empowerment, rather than (...) manipulative agents of power building”²¹, como nos sugiere Cheater.

21. Ibid. pág. 1.

En esa misma línea, políticas como la del PNUD, se limitan a integrar a las mujeres en el proceso de desarrollo existente, creando un acceso al mundo—construido sobre una ideología masculina—sin cambiar las relaciones de género de fondo²².

IPG: ¿Independencia económica igual a empoderamiento?

Con respecto a la medición de la participación económica y social de la mujer con relación a los hombres, el IPG mide, como hemos dicho, la participación porcentual de hombres y mujeres en puestos de trabajo administrativos y ejecutivos por país, así como su participación porcentual en empleos profesionales y técnicos. Este tipo de medición nos conduce a dos reflexiones.

Por un lado, el acceso al mercado laboral por parte de las mujeres como punto de partida de medición del IPG, vincula el empoderamiento con la noción de independencia económica como motor de desarrollo. La realidad muestra que la independencia económica de la mujer se genera en un mercado en que, por lo general, las mujeres suponen mano de obra barata, poco calificada y dependiente de empleos precarios. ¿Hasta qué punto esta independencia económica empodera a la mujer?.

Además, basándose en la lógica neoliberal, la independencia económica está vinculada con los éxitos o fracasos individuales de cada homo economicus en su búsqueda del bienestar personal. De esta manera, se está fomentando un empoderamiento individual que frena la posibilidad de una acción colectiva. Y, como nos ha demostrado la historia, para llegar a cualquier transformación social es indispensable una acción colectiva.

Por otro lado, hablar de independencia económica y acceso al mercado laboral sigue invisibilizando y no valorando el trabajo reproductivo realizado mayoritariamente por mujeres, trabajo que de hecho no queda reflejado en el índice. Por lo tanto, no sólo se mantiene el trabajo reproductivo como está, en

22. Queda por analizar el otro gran debate sobre las relaciones de género que toma como punto de partida el concepto de *patriarcado*. Marcela Lagarde señala: “el patriarcado es un orden social genérico de poder, basado en un modo de dominación cuyo paradigma es el hombre. Este orden asegura la primacía de los hombres y de lo masculino sobre la inferiorización previa de las mujeres y de lo femenino. Es asimismo un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación entre las mujeres”. LAGARDE, Marcela: *Género y Feminismo, Desarrollo Humano y Democracia*, Horas y HORAS, 1996, p. 52-53.

manos de las mujeres, sino que ni siquiera se hace una reflexión acerca de este trabajo como una cuestión que atañe a toda la sociedad.

Si bien parece que en lo relativo al trabajo reproductivo el PNUD ha realizado, en su informe de 1999²³, un llamamiento de atención a la importancia del mismo, todavía no se ha dado el paso hacia la inclusión de dicho trabajo en la medición de la participación económica de la mujer en cada país. Además, de momento, el PNUD no cuestiona que se considere el trabajo reproductivo como obligación de las mujeres²⁴.

Recuperar las raíces

Hemos observado que existe un uso interesado de la palabra *empoderamiento* por parte de las instituciones internacionales. Para aclarar los distintos usos, tal vez haya que diferenciar dos maneras de entender el empoderamiento: como *transferencia de empoderamiento* y como *self-empowerment*.

De esta forma, se evitaría esa supuesta ambigüedad que queda reflejada en los medidores oficiales del empoderamiento de género, mostrando, así, que el uso del término no es o no debería ser gratuito.

Por tanto, a partir de esta reflexión, hacemos un llamamiento por recuperar el significado original del concepto—entendido como *self-empowerment*—retomando su fuerza transformadora, la cual implica, tanto participación individual como colectiva.

De esta manera, se lograría una conceptualización del *empoderamiento* que no dejara de lado su indudable cariz político y de cambio. Sin permitir el uso del término desde tendencias absolutamente divergentes sin perder de vista que las raíces están en los movimientos sociales.

23. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*.

24. PNUD: "El corazón invisible: la atención y la economía mundial", Cap. 3, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1999.

Referencias bibliográficas

- CHEATER, Angela (comp.): *The Anthropology of Power*, Routledge, London, 1999.
- Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción, IV Conferencia mundial sobre las mujeres*, Beijing, 1995.
- FREIRE, Paulo: *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1995 (1970).
- LAGARDE, Marcela: *Género y Feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y HORAS, 1996
- LEON, Magdalena (comp.): *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Facultad de Ciencias Humanas, Colombia, 1997.
- MOSER, Caroline: "Gender planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development*, Vol. 17, N° 11, 1989.
- PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*.