

1 Empoderamiento y promoción de la salud

Mar RODRÍGUEZ BELTRÁN

Antropóloga. Experta en educación de personas adultas y desarrollo comunitario.
Técnica de Ebrópolis



*"Nadie educa a nadie,
nadie se educa solo; los hombres
se educan en comunión,
mediatizados por el mundo"*

Paolo Freire
Pedagogía del Oprimido

Introducción

El término empowerment se viene utilizando desde los años setenta del pasado siglo en la literatura anglosajona, generalmente vinculado a movimientos sociales y políticos que denuncian una opresión y reclaman la equidad. Estos movimientos vinculados al desarrollo, la no-violencia, los derechos humanos y a grupos de población como los homosexuales, mujeres, comunidades afroamericanas, etc. Destacar la importancia de la teorización desde el movimiento feminista que hace referencia a la resistencia y movilización política en relación a la igualdad de géneros.

Desde esta perspectiva tiene sus raíces teóricas en la educación liberadora de Pablo Freire y otras experiencias latinoamericanas y las teorías del poder de la ciencia social crítica.

Gonzalo Musitu (2007) aporta que es Rappaport a finales de los ochenta, en el marco de la psicología comunitaria, el que desarrolla la teoría del empowerment como válida para explicar esta disciplina y que sirve como guía para la instigación y actuación científica. Su uso se ha generalizado en la literatura científica de las disciplinas de Ciencias Sociales y en las declaraciones de las agencias internacionales en los ám-

bitos de promoción y desarrollo en sus distintas vertientes: mujeres, jóvenes, salud, desarrollo, etc. Su uso en castellano no se ha librado de la polémica, se suele traducir como empoderamiento aunque hay autores que al considerarlo un anglicismo (incluso hay quién utiliza el término en inglés), buscan otros sinónimos como potenciación, fortalecimiento, poderío y en forma verbal dar poder, dotar de poder, adquisición por alguien del ejercicio del poder, empoderar. A continuación voy a utilizar el término empoderamiento ya que lo considero bastante gráfico por lo que transmite de gestión del poder en términos activos y desde dentro, no se da el poder sino que uno se empondera en un determinado marco social.

¿De qué hablamos cuando decimos empoderamiento?

Es un concepto multidimensional y complejo, difícil de definir y con muchas matizaciones según los autores, las tradiciones de las distintas disciplinas que lo utilizan y los diferentes escenarios de intervención. Aquí nos vamos a centrar en el que creemos es su verdadero sentido, el que hace referencia a un concepto comunitario, relacionado con la dimensión política del poder y su distribución.

El término empoderamiento se refiere, en su sentido más general, a la habilidad de la gente para comprender y controlar las fuerzas personales, políticas, sociales y económicas para tomar decisiones que mejoren sus vidas (Zimmerman, 1988). Rappaport lo define como el poder que ejercen los individuos sobre sus propias vidas, a la vez que participan democráticamente en la vida de la comunidad (Rappaport, 1987). Ortiz-Torres se refiere al proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones y comunidades desarrollan un sentido de control sobre sus vidas, para actuar eficientemente en el ámbito público, tener acceso a recursos y

promover cambios en sus contextos comunes (Ortiz-Torres, 1992).

Es decir, debe consistir en introducir dentro del proceso de decisiones a las personas que se encuentran fuera del mismo (Rowlands, 97) abordando las distintas dimensiones, desde la más personal a la estructural y cambiando las relaciones de poder y su concepto. Temas estos que vamos a ir desarrollando más adelante.

¿Niveles o dimensiones de empoderamiento?

Se suele hablar de que el empoderamiento tiene diferentes niveles aunque creo sería más adecuado hablar de planos o dimensiones, ya que no son escalones a superar ni hay una sucesión cronológica. Estas dimensiones serían: la individual o personal, la organizacional y la comunitaria o colectiva.

El empoderamiento desde el plano personal hace referencia al desarrollo del control personal y de la competencia para actuar, buscar apoyo social y perfeccionar habilidades interpersonales, sociales y políticas (Zimmerman, 1990). Es decir, el desarrollo personal y la capacitación de las personas en competencias para las relaciones y la intervención social. Este aspecto incluiría los dos niveles primeros que menciona Rowlands, el personal y el de las relaciones cercanas, con cambios en la autopercepción, confianza y capacidad individual y habilidades para negociar e influenciar la naturaleza de las relaciones y toma de decisiones al interior de estas (Rowlands, 1997).

El empoderamiento organizacional incorpora procesos que facilitan ejercer el control sobre las organizaciones y, a su vez, éstas, influir sobre las políticas y decisiones en la sociedad. Se hace hincapié en la importancia de las estructuras organizativas en la incidencia socio-política y la necesidad de fortalecer y "empoderar" a las organizacio-

nes. Habría que tener en cuenta aspectos como la inclusión, democratización, cohesión, transparencia, rendición de cuentas.

El empoderamiento comunitario o colectivo se refiere al proceso por el que una comunidad gana poder y por tanto habilidad y posibilidad para crear el cambio. También se define como el proceso de acción social que promueve la participación de la gente, las organizaciones y las comunidades hacia el logro del control por los individuos y las comunidades, la eficacia política, el mejoramiento de la calidad de vida comunitaria y la justicia social (Wallerstein, 1992). Hablamos pues de la dimensión más estructural y política en la que los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto mayor del que podrían haber alcanzado por separado. Debería implicar una acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia, incluyendo la participación en estructuras políticas. Esta acción colectiva puede estar centrada tanto en el nivel local como en un nivel más amplio, regional, nacional, agencias internacionales (Rowlands, 1997).

Es importante remarcar que existe una relación dialéctica entre las diferentes dimensiones que, si bien tienen una cierta progresión, ya que la última supone las anteriores y las incluye, deben tenerse en cuenta y trabajarse simultáneamente, aunque según el momento de la intervención se deberá hacer mayor hincapié en alguna de ellas.

Destacar la idea del carácter de proceso del empoderamiento, entendido como un instrumento para el cambio social y político, a través también del desarrollo personal y colectivo. McWhirter (1991) habla de situación de empoderamiento en la que se cumplen las condiciones que plantea para que éste se de y situación emponderadora en la que se dan o se están desarrollando alguna de estas condiciones pero no se dan todas. Habría que

añadir que aunque se alcance una situación considerada de empoderamiento, siempre se puede superar cualitativamente así como hacer hincapié en su sostenibilidad.

Poder, participación y empoderamiento

Al generalizarse el término de empoderamiento y asumirse desde instancias muy diferentes con agendas políticas a veces opuestas se puede dar un uso acrítico del concepto lo cual genera problemas al crearse confusión y trivializarse el contenido.

Este término tiene relación con conceptos utilizados en educación social, desarrollo o animación sociocultural, como participación, fortalecimiento de capacidades, capacidad comunitaria, desarrollo sostenible ..., pero su particularidad es que hace énfasis en el poder y su distribución.

Se parte de la idea de que toda relación social implica relaciones de poder. En este sentido, mencionar la aportación básica para el desarrollo de la teoría del empowerment, de la ciencia social crítica con la forma diferente de entender el poder que tienen autores como Gramsci y Foucault. Gramsci (1971) que recalcó la importancia de los mecanismos de participación en las instituciones y la sociedad para hacerla cada vez más igualitaria, aporta conceptos como los de hegemonía y subalternidad. Cómo en las sociedades complejas adquieren más importancia, en los mecanismos de poder, las ideas que la fuerza. Cómo las clases y culturas hegemónicas van abandonando la coacción y se asocian al consenso, a la dirección intelectual y moral. Remarca la complejidad de los desniveles internos de la cultura, como, aunque haya relación entre todas las dimensiones, la subalternidad económica no siempre implica la cultural y política. Así la importancia de la cultura

popular en el combate político, en la contestación.

Foucault plantea que el poder opera en todos los niveles de la sociedad, desde las relaciones interpersonales hasta el Estado. El poder no está localizado en una estructura, no lo cede el individuo al soberano o estado, sino que tiene predominantemente un aspecto relacional, es una relación de fuerzas, una situación estratégica.

Tradicionalmente el poder se entiende como la capacidad de influir en el comportamiento de los otros incluso contra su voluntad (Weber). Desde una concepción diferente, la del poder como relación social, se propone que el empoderamiento supone una nueva noción de poder, basado en el establecimiento de relaciones sociales más democráticas y el impulso del poder compartido. Rowlands (1997) habla del "Poder para", "poder con", "poder desde", "poder interior" como otro concepto de poder diferente al "poder sobre". Este último es poder de suma cero, el otro es de suma positiva, el aumento de poder de una persona no disminuye el de otras. Desde esta perspectiva se incluye a las personas en el proceso de toma de decisiones del que es excluida. Afirma que la definición de poder en términos de dominación y obediencia contrasta con aquella que lo define en términos generativos. El empoderamiento se refiere a ese poder para y se logra aumentando la capacidad de una persona de cuestionar y resistirse al poder sobre. Este enfoque, pues, supone otro tipo de liderazgo. Se rompe el dualismo entre la distribución del poder individual y colectivo.

El empoderamiento, por tanto, cuestiona las estructuras sociales, económicas y políticas que causan y sostienen las desigualdades sociales y de poder. Sin embargo, con frecuencia, al hablar de empoderamiento, solo se atiende al cambio individual o personal. En el fondo,

lo que hace es atribuir la situación a las carencias personales por factores individuales. Este análisis estigmatiza más que potencia, ya que se "culpabiliza a la víctima".

Existe una íntima relación entre los conceptos de participación y empoderamiento, en cuanto que hace referencia al desempeño de las personas en su calidad de ciudadanos. Pero también se da bastante confusión. Para algunos, el empoderamiento es la finalidad de la intervención y la participación, un instrumento para promover dicho empoderamiento, mediante la creación de ambiente propicio, de unas condiciones (FRIDE 2006).

También hay que tener en cuenta que, cuando hablamos de participación estamos hablando de muchas cosas diferentes tanto por las diversas acepciones algunas de ellas muy restrictivas, como si la entendemos como un proceso o una escala en la que se alcanzan distintos grados. Así con una participación entendida como asistencia, transmisión de información, consulta o medio de responsabilización de los participantes de los resultados de un programa no se logrará el empoderamiento. Desde este punto de vista el empoderamiento supone una superación cualitativa de la participación.

En cambio, si se entiende que la participación incluye la toma de decisiones sería una condición para el empoderamiento. Así estamos hablando de una participación que redunde en la organización social y que supone la toma de conciencia tanto individual como colectiva, la potenciación de la capacidad colectiva para afrontar y resolver problemas y la implicación activa en el propio desarrollo, el compromiso con el cambio.

Algunos requisitos para la intervención que se deben dar para una verdadera participación serían: el manejo de la información, la redistribución de la autoridad, el apoyo ante decisiones erróneas, la crea-

ción de un ambiente que fomente las iniciativas y el desarrollo de criterio propio de capacidad para tomar decisiones.

Por ello, aunque con un contenido semántico parecido a participación, entendida desde el punto de vista crítico, el concepto de empoderamiento aporta la dimensión de la redistribución del poder, de la coresponsabilidad y el fin de cambio social, por lo que puede contribuir a centrar el pensamiento, la planificación y la acción en el ámbito del desarrollo en general y la promoción de la salud en particular.

El empoderamiento como requisito para la promoción de la salud

Ya es reconocido que la salud, y por tanto su promoción, se contextualiza en situaciones sociales y condiciones de vida. Las situaciones de desigualdad social, económica y cultural se traducen también en desigualdades en salud. Por lo que los factores que la determinan van más allá de los aspectos sanitarios y la mejora en sus determinantes es una responsabilidad compartida.

La promoción de la salud se define como el proceso de capacitar a las personas y las comunidades para incrementar el control sobre los determinantes de salud y de ese modo mejorar su salud (Nutbeam, 1998). La propia definición de promoción de la salud implica el concepto de empoderamiento, ya que se busca el control de las personas de los factores que determinan la salud en las dimensiones personales y comunitarias. Si bien este concepto se hace explícito recientemente en promoción de la salud.

Sin embargo desde la OMS se empieza a enfocar en esa dirección desde hace años. La Primera conferencia internacional de Promoción de la Salud realizada en Ottawa, Canadá, en 1986, clarifica el concepto de Promoción de la Salud, identificando acciones claves



para lograr la estrategia de la OMS de Salud para Todos. En la carta de Ottawa se incluía como dichas acciones claves el establecimiento de políticas públicas saludables, la creación de ambientes favorables, el fortalecimiento de acciones comunitarias, desarrollo de habilidades personales y reorientación de los servicios de salud. Resalta el rol de las organizaciones, de los sistemas y de las comunidades.

La construcción de una política pública saludable fue el tema de la Segunda conferencia internacional de Adelaida en 1988. Las políticas en todos los sectores influyen los determinantes de salud. Son pues prerequisites para la mejora de la salud, la justicia social, la equidad y el respeto de los derechos humanos.

La creación de ambientes favorables es el tema central de la Tercera conferencia internacional en Sundsvall, Suecia, en 1991. La declaración enfatizó acerca de la importancia del desarrollo sostenible y reclamó la acción social en el ámbito comunitario y con la gente como motor de desarrollo.

La Cuarta conferencia internacional sobre promoción de la salud en Yakarta, Indonesia, en 1997, identificó cinco prioridades recogidas en la declaración de Yakarta para encaminar la Promoción de la Salud hacia el siglo XXI, confirmadas en 1998 en la resolución sobre Pro-

moción de la Salud adoptada para la Asamblea Mundial de la OMS:

- Promover la responsabilidad social por la salud.
- Aumentar la capacidad de la comunidad y empoderar a los individuos.
- Expandir y consolidar alianzas por la salud.
- Aumentar las inversiones para el desarrollo de la salud.
- Asegurar una infraestructura para la Promoción de la Salud.

Es pues a partir de este momento que la Organización Mundial de la Salud explicita ya la necesidad de los procesos de empoderamiento para la práctica de la Promoción de la Salud. Se considera que la existencia de un proceso de capacitación (empowerment o empoderamiento) de personas y comunidades puede ser un signo para determinar si una intervención es de promoción de salud o no. (Davies; Macdonald, 1998).

Estos temas fueron retomados como ejes centrales para la Quinta conferencia mundial celebrada en México en el 2000. El programa se articuló alrededor de cada uno de ellos. Así, se abordan monográficamente los temas que nos están ocupando, la responsabilidad social de la salud y la necesidad de incrementar la capacidad de las comunidades y de empoderar a individuos y comunidades.

Helena Restrepo, en su informe técnico para el grupo de trabajo que abordó el tema de empoderamiento personal y comunitario, planteó que la construcción de capacidad comunitaria es el núcleo de la promoción de la salud. Baza el proceso de construcción de dicha capacidad en el planteamiento de Freire. Asimismo, aporta que este abordaje plantea una serie de desafíos sobre todo en contextos de inseguridad económica, corrupción, falta de solidaridad y violación de los derechos humanos (Restrepo, 2000).

En las sesiones de debate sobre este tema de dicha conferencia emergieron cinco temas: capturar la evidencia acerca de los resultados y el valor de la construcción de capacidades en la comunidad; la necesidad de construir capacidades entre los promotores de salud comunitarios; las claves de la construcción de capacidades en la comunidad; los gobiernos y las percepciones del sector salud y el rol de la mujer (OMS, 2000).

La OMS pues, define el empoderamiento como un proceso a través del cual la gente gana un mayor control sobre decisiones y acciones que afectan su salud. El empoderamiento individual se refiere principalmente a la habilidad del individuo para tomar decisiones y tener control sobre su vida personal. El empoderamiento comunitario involucra a los individuos que actúan colectivamente para ganar una mayor influencia y control sobre los determinantes de salud y la calidad de vida en su comunidad y es una meta importante en la acción de la comunidad para la salud (Nutbeam, 1998).

Las iniciativas de promoción de la salud deben seguir los siguientes principios, de acuerdo con el informe "evaluación de la promoción de la salud: recomendaciones a los responsables políticos" elaborado por grupo de trabajos sobre evaluación de la OMS (EWG, 1.998):

- **Capacitación:** las iniciativas de promoción de la salud deben capacitar a los individuos y a las comunidades para que asuman un mayor control sobre los factores medioambientales, socioeconómicos y personales que afectan a su salud.
- **Participación:** las iniciativas de promoción de la salud deben implicar a las personas participantes en todas las etapas, en la planificación, en su desarrollo y en su evaluación.
- **Carácter holístico:** las iniciativas de promoción de la salud deben

fomentar la salud física, mental, social y espiritual.

- **Carácter intersectorial:** las iniciativas de promoción de la salud deben implicar la colaboración de las instituciones en los sectores relevantes.
- **Equidad:** las iniciativas de promoción de la salud deben estar guiadas por la preocupación por la justicia social y por la equidad.
- **Viabilidad:** las iniciativas de promoción de la salud deben producir unos cambios que los individuos y las comunidades puedan mantener una vez que la financiación inicial haya terminado.
- **Multiplicidad de estrategias:** las iniciativas de promoción de la salud deben utilizar una variedad de estrategias y métodos combinados, que incluyan: el desarrollo de políticas, el cambio organizativo, el desarrollo comunitario, la legislación, la educación y la comunicación.

Empoderamiento y pedagogía crítica

Como hemos visto, el empoderamiento hunde sus raíces en los procesos de desarrollo comunitario y de educación liberadora principalmente de América Latina. El autor más influyente, que es el referente teórico y metodológico cuando se habla de empoderamiento, es Pablo Freire y su pedagogía liberadora. Otros autores son Núñez y Francisco, con su Pedagogía de la Comunicación.

Para Freire, el fin de la educación es permitir al individuo llegar a ser sujeto, construirse como persona, transformar el mundo, estrechar con los otros relaciones de reciprocidad, hacer su cultura, hacer historia. Y las personas se hacen sujeto por medio de la reflexión sobre su situación, cuanto más reflexionen sobre su situación serán más conscientes y estarán más dispuestos a intervenir en la realidad para cambiarla. Es decir, se integran en un

contexto, son conscientemente parte de él, realizan un análisis crítico y se comprometen con el cambio. Como dice Freire en su obra más influyente *Pedagogía del Oprimido* "Ningún orden represor soportaría que los oprimidos pasaran todos a decir: ¿por qué?" (1970).

El aprendizaje es, pues, transformador y liberador y se fundamenta en el diálogo. En el hecho educativo, el núcleo es tanto el proceso de toma de conciencia y la intervención en la realidad. Para el desarrollo del empoderamiento, según el modelo de Freire, el proceso educativo debe ser de ACCIÓN/REFLEXIÓN/ACCIÓN, es decir: partir de las propias experiencias; realizar un diálogo sobre las situaciones que favorezca la interpretación de la realidad; identificar las causas a partir de la problematización de las situaciones; y pasar de la reflexión a la acción para favorecer el cambio personal y social y la toma de decisiones autónomas. Estos procesos suponen la CONCIENCIACIÓN de las personas.

Este neologismo que acuña Freire representa gráficamente la "toma de conciencia". Las personas en el proceso educativo pasamos de una conciencia no reflexiva a una conciencia crítica. El recorrido en este continuo marca los diferentes niveles de capacidad para objetivar la realidad y conocerla de manera crítica. Concientizar es lo opuesto a mentalizar; es decir, meter en la cabeza del otro una serie de ideas. La concientización supone darse cuenta de las situaciones reales, "un tomar conciencia de" y además es necesario que se de un compromiso.

Para Freire existen dos concepciones opuestas de la educación: La concepción bancaria de la educación: (instrumento de opresión) es el acto de depositar, de transferir, de transmitir valores y conocimientos. La concepción problematizadora (instrumento de liberación) es una educación que libera

CONCEPCIÓN BANCARIA	CONCEPCIÓN PROBLEMATIZADORA
<ul style="list-style-type: none"> • La educación es un acto de depositar, de transmitir valores y conocimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • No puede ser un acto de depositar, de transmitir conocimientos
<ul style="list-style-type: none"> • Sirve a la dominación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sirve a la liberación
<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene la contradicción educador-educando 	<ul style="list-style-type: none"> • Supera la contradicción educador – educando
<ul style="list-style-type: none"> • Niega la dialecticidad y dialogicidad y se hace antidialógica 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirma la dialogicidad y se hace dialógica
<ul style="list-style-type: none"> • El educando no es llamado a conocer, sino a memorizar el contenido 	<ul style="list-style-type: none"> • El educando es un investigador crítico, en diálogo con el educador, investigador crítico también
<ul style="list-style-type: none"> • Inhibe el poder creador de los educandos 	<ul style="list-style-type: none"> • Implica un constante acto de desvelamiento de la realidad, estimula la reflexión
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencializa, domestica 	<ul style="list-style-type: none"> • Criticiza, humaniza
<ul style="list-style-type: none"> • Pretende mantener la inmersión de las conciencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca la emersión de las conciencias, de la que resulta su inserción crítica en la realidad
<ul style="list-style-type: none"> • Da énfasis a la permanencia, implica inmovilismo, se hace reaccionaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Recalca el cambio no acepta un futuro dado de antemano
<ul style="list-style-type: none"> • El educador va llenando a los educandos 	<ul style="list-style-type: none"> • Los educandos van desarrollando su poder de captación de comprensión del mundo

Las características, pues, de la educación liberadora serán: -Valoración de la cultura popular -Valoración de la experiencia -Parte de la vida y revierte en la vida:

- Desmitifica la realidad
- Estimula la reflexión y la acción sobre la realidad
- Apuesta por el cambio

- Presenta las situaciones como problemas a resolver
- Humaniza a las personas mediante la búsqueda del ser más en la cooperación y la solidaridad
- Lo importante es la lucha por la emancipación
- Persona papel creativo y pensante
- Se aprende a aprender -La acción educativa se realiza mediante el diálogo: superación de roles educador/educando

- Paso de conciencia no reflexiva a conciencia crítica Los métodos estarán por tanto, basados en el diálogo y la negociación, estableciéndose una relación horizontal entre todas las personas, al margen de su papel. La postura del educador o promotor será dialógica oponiéndose a una postura antidialógica propia de una ecuación bancaria.

POSTURA DIALÓGICA	POSTURA ANTIDIALÓGICA
<ul style="list-style-type: none"> • Relación horizontal YO - TÚ 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación vertical SUJETO - OBJETO
<ul style="list-style-type: none"> • Relación de empatía en busca de algo 	<ul style="list-style-type: none"> • Se frustra la empatía
<ul style="list-style-type: none"> • El diálogo es: amoroso, humilde, crítico, esperanzado, confiado, creador 	<ul style="list-style-type: none"> • Desamoroso, soberbio, acrítico, desesperanzado, desconfiado, alienado
<ul style="list-style-type: none"> • La ecuación no se hace de A para B o de A sobre B sino de A con B, mediatizados por el mundo 	<ul style="list-style-type: none"> • Actuación sobre las personas adoctrinándolos para adaptarlos a la realidad que debe ser intocada

Basándonos en estos presupuestos podemos concluir en la necesidad de abordar intervenciones comunitarias de carácter procesual que sean:

- Procesos de motivación/formación/organización. Es decir se atiende a los aspectos de toma de conciencia, capacitación y de intervención social atendiendo al hecho organizativo: querer participar, saber participar, poder participar.
- Procesos de acción – reflexión – acción que posibiliten: analizar críticamente la realidad y llegar a un conocimiento consciente, establecer los propios valores desarrollando la capacidad de elección, tomar decisiones autónomas superando la tendencia a delegar propia de nuestra época y adoptar una postura activa en el cambio mediante la implicación y el compromiso con la propia realidad.
- Procesos que atienden a los planos personal, grupal y social. Se considera el grupo como el ámbito privilegiado de intervención, ya que posibilita la formación personal y se constituye en instrumento de incidencia social.

Estrategias metodológicas de empoderamiento y promoción de la salud

Desde los anteriores presupuestos metodológicos el empoderamiento es visto como un proceso que toma la forma de un continuo dinámico, en el que se dan distintas etapas (Laverack, 2001):

- Empoderamiento personal.
- El desarrollo de grupos de carácter mutuo.
- Organizaciones comunitarias.
- Partenariado o alianzas
- Acción política y social

El potencial del empoderamiento se maximiza gradualmente como el progreso de las personas, desde

la acción individual a la colectiva a lo largo de este continuo.

Un factor que se considera importante en Promoción de la Salud desde la perspectiva del empoderamiento es el énfasis en el aumento de las capacidades comunitarias. Las claves para el éxito en la construcción de capacidades comunitarias para la conferencia de México de Promoción de la Salud son (OMS,2000):

- Es fundamental que el control sobre la toma de decisiones descanse sobre la comunidad, con la menor injerencia externa posible.
- En caso de tener que involucrarse un gobierno o agencia externa deberían hacerlo en el rol de facilitadores, no de proveedores.
- El desarrollo de un proceso es la clave de la construcción de capacidades. Es un proceso lento por la necesidad de capturar las aspiraciones de la comunidad, la sensibilidad cultural y mejorar las posibilidades de sostenibilidad.
- Se enfatiza la importancia de la planificación sistemática y de la facilitación.

Para poder valorar dicha capacidad de la comunidad, a la hora de diseñar o valorar un programa, Godman propone diez dimensiones: participación comunitaria, liderazgo, redes sociales sólidas, habilidad para articular valores, sentido histórico, sentido de comunidad, reflexión crítica, habilidad para movilizar recursos, destrezas y habilidad para ejercer el poder (Goodman y col, 1998, citado por Restrepo, 2000).

Las iniciativas de promoción de salud deben considerar como importantes: la planificación estratégica de la intervención, la participación en todo el proceso, desde la detección de necesidades a la evaluación; la cotidianeidad; la globalidad; la diversidad de estrategias teniendo en cuenta la heterogeneidad de los escenarios; la cooperación e intersectorialidad; y la evaluación.

En el marco de estos principios metodológicos, son útiles para el proceso de empoderamiento, metodologías participativas como la de la Investigación-Acción-participativa (IAP). La IAP es una acción integrada que combina la investigación social, la formación y la acción. Busca la identificación totalizante entre sujeto y objeto, hasta el punto de eliminar la característica de objeto. La población es motivada a participar en la investigación como agente activo, produciendo conocimiento e interviniendo en la propia realidad. La investigación se torna instrumento en el sentido que posibilita a la comunidad la asunción de su propio destino (Demo, 1984).

Buscando pistas para el trabajo en nuestros proyectos de intervención algunos autores como Khosa (2001), Ghose (2001), Sachs (2004) y Friedmann (1996) (citados por Canal) proponen acciones encaminadas a fortalecer el empoderamiento en los integrantes de un grupo o comunidad:

- Acciones que le permitan a los individuos tener conciencia de sí mismos y recobrar la confianza en sí mismos.
- Acciones desarrolladas bajo parámetros de inclusión y equidad poblacional: género, intergeneracional.
- Acciones que permitan el acceso de las comunidades a nuevas tecnologías de información y comunicaciones.
- Desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo saberes instrumentales y herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Proyectos que brinden sostenibilidad económica para las poblaciones económicamente vulnerables: organización comunitaria, redes comunitarias, formación para adquisición de habilidades y proyectos productivos.



- -Acciones para fomentar un desarrollo ordenado de las comunidades acorde con las características del territorio y un autocontrol en la explosión demográfica.
 - Acciones que busquen un mayor equilibrio en las relaciones de poder en la sociedad, tales como: (i) el fomento de la rendición de cuentas por parte del Estado, (ii) el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para el manejo de sus propios asuntos y (iii) el aumento de la responsabilidad social del sector privado.
 - Acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad y el capital social comunitario.
 - Acceso colectivo a los espacios de toma de decisiones políticas.
 - Formalización de derechos legales y el uso de herramientas de acción colectiva para defenderlos.
- Por su parte, Conger y Kanungo (1988) haciendo referencia a la di-

mensión organizacional nos aportan características de una organización que favorece las condiciones para el empoderamiento. Éstas son:

- Inclusión: fomentar la igualdad de oportunidades y alentar la participación de personas y grupos diversos;
- Cohesión: trabajo conjunto para resolver necesidades y diferencias sin confrontaciones;
- Rendición de cuentas: mecanismos a través de los cuales los individuos puedan hacer llegar su voz a las autoridades para que sirvan al interés público de una manera eficaz, eficiente y justa, rindiendo cuentas y asumiendo la responsabilidad por sus acciones.

El Banco Mundial (Overview: What is empowerment 2006), que tiene gran cantidad de literatura sobre empoderamiento al que considera un requisito para el desarrollo,

marca cuatro elementos que favorecen la promoción del empoderamiento:

1. Acceso a la información
2. Inclusión y participación
3. Rendición de cuentas
4. Capacidad local de organización

En el cuadro siguiente podemos observar los aspectos a trabajar en cada una de las dimensiones del empoderamiento desde un enfoque de desarrollo en el contexto del cambio social elaborado por INTRAC (1999) en un documento sobre seguimiento y evaluación del empoderamiento.

DIMENSIONES DEL EMPODERAMIENTO

Psicológica Cultural

Autoimagen e identidad Redefinir las reglas y normas de género



Crear un espacio Recrear prácticas culturales Adquirir conocimiento

Social Económica

- Liderazgo en acciones comunitarias Acción en derechos Inclusión social Alfabetismo
- Garantizar la seguridad del ingreso Propiedad sobre los bienes productivos Destrezas empresariales

Organizacional Política

Identidad colectiva Crear organización representativa Liderazgo institucional Participación en instituciones locales Negociar el poder político Acceder al poder político

Algunos apuntes para la evaluación del empoderamiento

Todos los interventores sociales reconocen la complejidad de evaluar el cambio social y los procesos tendentes a conseguirlo. El empoderamiento es difícil de medir. No

es este el lugar para abordar en profundidad su evaluación, pero vamos a dar algunos apuntes que puedan ser útiles.

En primer lugar, aunque suene obvio, remarcar la importancia de la evaluación de estas experiencias en sus tres niveles: inicial o de partida, del proceso y de los resultados. En este sentido, al comienzo de la intervención sería necesario realizar un análisis contextual del poder si hemos de poder evaluar en qué medida un proyecto en particular ha cambiado el centro, los patrones y la distribución del poder.

Helena Restrepo (2001) aporta algunos aspectos que deben tenerse en cuenta en la evaluación en Promoción de la Salud:

- Basarse en el contexto
 - Ser participativa: en el proceso, incluido la definición y selección de indicadores
 - Ser cuantitativa y cualitativa
 - Centrarse en el porqué y cómo

mo, no solo en qué y cuánto

- Enfoques multidisciplinares
- Los procesos participativos deben ser sostenibles. Indicadores de sostenibilidad

Para evaluar el fortalecimiento de la capacidad comunitaria Mato (en Restrepo, 1991) menciona cinco valoraciones de la participación de la comunidad:
- Extensión: quién participa y quién no lo hace
 - Profundidad o intensidad: en qué tipo de actividades participan
 - Modalidades: qué formas escogen las personas para participar
 - Impacto: cuáles son los impactos en logros de las metas de salud
- Sostenibilidad: cómo asegurar la participación en el futuro

Macdonald (1997) considera que el trabajo en promoción de salud

debe basarse en sólidos principios filosóficos y éticos. Algunos de los que enumera son: equidad y empoderamiento (empowerment), accesibilidad e implicación, ambiente y justicia social. Asimismo, propone la lista de nueve puntos de revisión para mejorar las iniciativas de promoción de la salud :

1. 1. **Intervención relevante:** ¿Está basado en las necesidades de salud de las personas o de la comunidad?
1. 2. **Socialmente justo:** ¿La intervención mejora la salud de todos, más que la de unos pocos?
2. 3. **Equidad y accesibilidad:** ¿La intervención es equitativa para todos y accesible igualmente para todos?
3. 4. **Dignidad y elección:** ¿La intervención reconoce los derechos individuales a la intimidad, elección libre de los estilos de vida y confidencialidad?
4. 5. **Satisfacción de los participantes:** ¿Están satisfechos todos los implicados con los resultados?
5. 6. **Implicación de los participantes:** ¿Cómo se han implicado en la planificación y ejecución del programa?
6. 7. **Efectividad:** ¿La intervención facilita la mejora más favorable de salud para todos?
7. 8. **Ambiente:** ¿Son tomados en cuenta los factores estructurales y ambientales para la mejora de la salud sostenible?
8. 9. **Eficiencia:** ¿Se alcanza el máximo efecto con los recursos empleados?
9. 10. **Ética:** ¿Hasta qué punto son tenidos en cuenta, en la planificación y ejecución de las iniciativas de promoción de salud, los principios y la deontología?

Aportamos ahora algunos ejemplos de indicadores que pueden servir de guía en evaluaciones de empoderamiento, obtenidos de INTRAC (1999).

INDICADORES DE EMPODERAMIENTO GRUPAL	
Antes del proceso	Después del proceso
Individualismo, falta de acciones colectivas	Cohesión interna y sentido de solidaridad
Falta de análisis crítico	Capacidad de análisis y discusión crítica
Dependencia económica, social y política	Estructura interna y elemento de autogestión
Falta de seguridad en las propias capacidades	Actividades colectivas
Sospecha y aislamiento	Capacidad de lidiar y relacionarse con otros

INDICADORES DE EMPODERAMIENTO INTERNO	
Objetivo específico	Indicadores
Autogestión	Aumento y tendencias de los miembros participantes
	Reglas y procedimientos claros
	Asistencia regular a reuniones
	Contabilidad financiera adecuada
Resolución de Problemas	Identificación de problemas
	Capacidad de análisis
Democratización	Selección libre y justa de dirigentes
	Integración de miembros más débiles a la toma de decisiones
	Transparencia en el flujo de información
Sostenibilidad y Autosuficiencia	Resolución de conflictos
	Acciones iniciadas por el grupo
	Personalidad jurídica
	Sistema de apoyo intragrupal

INDICADORES DE EMPODERAMIENTO EXTERNO

Construcción de vínculos	Indicadores
Con organización ejecutora del proyecto	Influencia en distintas etapas del proyecto
	Representación en administración del proyecto
	Grado de autonomía financiera
Con organismos estatales	Influencia sobre fondos estatales de desarrollo
	Influencia sobre otras iniciativas estatales de desarrollo en la zona
Con organismos sociales y políticos locales	Representación en dichos organismos
	Cabildeo frente a partidos regulares
	Influencia en escuelas y centros de salud locales
Con otros grupos y movimientos sociales	Formación de federaciones Establecimiento de contactos y trabajo en redes
Con élites locales y otras personas que no pertenecen al grupo	Nivel de dependencia de élites locales
	Grado de conflicto
	Capacidad para incrementar poder

(SHETTY, sin fecha)

Para la reflexión

Pasamos a hacer algunos apuntes a partir de la experiencia en programas de desarrollo comunitario y programas de promoción de la salud, que pueden ayudar a reflexionar sobre nuestra práctica sin ánimo de ser exhaustivos.

Un aspecto importante es quién es la comunidad en una iniciativa de promoción de salud. Los agen-

tes de promoción deben plantearse en el contexto de su programa como ya hemos apuntado más arriba. Para Israel, la comunidad es un conjunto de individuos heterogéneos que pueden hacer una acción colectiva dirigida a alcanzar objetivos compartidos y específicos (Israel, 1994). En nuestras sociedades complejas el concepto clásico de comunidad va perdiendo concreción. En un mundo globalizado en el que cambian las referencias

de tiempo y espacio hay que buscar otras formas de concretar la organización comunitaria.

Como hemos visto más arriba, el empoderamiento se ve tanto como un proceso como un resultado. Como resultado implica cambios políticos y sociales a largo plazo. Los programas suelen ser a más corto plazo por lo que se hace difícil la valoración de los resultados. Es importante valorar también los procesos como la construcción de capacidades y desarrollo de competencias, actitudes y conciencia crítica. Ya hemos hablado del proceso de continuum que supone el empoderamiento. Así, aun sin perder de vista el carácter de finalidad, es útil la consideración procesual del empoderamiento y el reconocimiento de los pasos que se van dando. Releer nuestras acciones, formativas, creativas, organizativas, informativas, en clave de construcción de la capacidad comunitaria y del empoderamiento puede ayudar a dar sentido a lo que hacemos, a reorientar y poner en contexto nuestra intervención.

También hay que tener en cuenta cómo este enfoque de trabajo influye en los roles y responsabilidades de los colectivos y agentes implicados. Los enfoques participativos y de empoderamiento redefinen el rol de las relaciones entre los implicados. El rol del agente externo, que tradicionalmente ha sido visto como un experto o profesional, cambia para ser un facilitador o capacitador. Este papel conlleva una metodología de intervención y un nuevo tipo de relaciones, desde la perspectiva de que el cambio social no se puede realizar desde el exterior aunque sí puede fomentarse y apoyarse. Esto es importante tanto por las culturas organizativas de los servicios sociosanitarios y otras agencias, como por la necesidad de formación adecuada para el desempeño de ese papel. Los procesos políticos y sociales son complejos y requieren nuevas habilida-

des, conocimientos procedentes de distintas disciplinas. La formación de los profesionales es, pues, una estrategia fundamental de promoción de la salud.

Por otra parte hay que asumir que este tipo de intervención exige un esfuerzo consciente y sostenido, en donde no se pueden controlar los resultados y muchas veces poco apoyado y reconocido por las instituciones en las que se trabaja que buscan resultados a más corto plazo. Puede ser sano el clarificar las expectativas mutuas de todos los implicados en este tipo de experiencias.

Según hemos ido viendo a lo largo de estas páginas el empoderamiento en promoción de la salud no puede responder a un modelo informativo de transmisión de conocimientos, ni a un modelo motivacional, de modificación de conductas, ni siquiera a "dar participación" a las personas en los programas o actividades. Supone el enfoque de cambio, de control de las personas y colectividades sobre sus propias vidas. Sin embargo, en nuestro marco sociocultural y político y en nuestro contexto histórico, se tiende a considerar a los individuos como clientes o usuarios, no como ciudadanos. Como apunta Helena Restrepo en su informe para la Conferencia de México, que si bien teóricamente y en la recomendaciones de las agencias internacionales existe consenso sobre el enfoque de promoción de la salud, en la práctica se da la desaparición de los enfoques amplios y las iniciativas de salud pública, en la dirección de los servicios sanitarios se prioriza la tecnocracia y se están llevando a cabo políticas de salud y reformas sanitarias hacia la privatización y competitividad de mercado, de acuerdo con las políticas neoliberales, condicionando todo esto los derechos de salud de las poblaciones (Restrepo, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

- CANAL, M. "Incidencia en el empoderamiento a comunidades atendidas por Organizaciones de Desarrollo y Paz en Colombia" CAF. www.caf.com/attach/17/default/MargaritaCanal,IncidenciaenelEmpoderamiento.pdf
- DEMO, P. (1985) Investigación participante, Mito y realidad. Buenos Aires, Kapesluz..
- FOUCAULT, M. (2000) Diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Madrid, Alianza Editorial.
- FREIRE, P. (1970) Pedagogía del oprimido. Madrid: Siglo XXI.
- FREIRE, P. (1990) La naturaleza política de la educación. Cultura, poder y liberación. Ediciones Paidós y M.E.C.
- FREIRE, P. (2001) Pedagogía de la indignación. Madrid: ediciones Morata
- GOODMAN, R. M. Et al (1998) Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health education and Behaviour*: 25 (3), 258-278
- GRAMSCI, A. (1980) Los cuadernos de la cárcel. México, Juan Pablos editor.
- GUTIERREZ, F. (1983). La pedagogía de la comunicación. Madrid, Editorial Marsiega.
- LAVERACK, G., WALLERSTEIN, N. (2001). "Measuring community empowerment: a fresh look at organizational domains". En *Health Promotion International*. Oxford University Press 2001. vol. 16, N°2.
- MACDONALD, G. (1997) Quality indicators and health promotion effectiveness // *Promotion and Education*. Vol IV, 1.997/2 5-8.
- MUSITU, G. (2007) El empowerment en la psicología comunitaria. En Seminario Pantallas Sanas: TIC, salud y vida cotidiana. Dirección General de Salud Pública. Gobierno de Aragón. Zaragoza
- OAKLEY, P., CLAYTON, A. (1999) Seguimiento y evaluación del empoderamiento.. Oxford: INTRAC
- RAPPAPORT, J. "Terms of empowerment/Exemplars of prevention:Toward a Theorie for Community Psychologie. En *American Journal Psychologie*. 1987, 15.
- RESTREPO, H, (2000). "Incremento de la capacidad comunitaria y del empoderamiento de las comunidades para promover la salud". Informe técnico 4. Quinta Conferencia mundial de promoción de la salud. México, OMS
- RESTREPO, H. "Incremento de la capacidad comunitaria y del empoderamiento de las comunidades para promover la salud". En *Rev. Fac. Nac. Salud Pública Chile* 2001; 19 (1): 41-56
- ROWLANDS, J. El empoderamiento a examen. www.developmentinpractice.org/readers/sreaders2/rowlands.htm.
- ROWLANDS, JO. (1997). Questioning Empowerment. Working with women in Honduras. UK and Ireland: Oxfam publication
- WALLERSTEIN, N. (1992) "Powerlessness, empowerment and health: Implications for health promotion programs". En *American Journal of Health Promotion* 1992, 6.
- ZIMMERMAN, M. (1990) "Taking action in empowerment research: On the distinction between individual and psychological conceptions". En *American Journal of Community Psychologie*. 1990. 18
- ZIMMERMAN, M., RAPPAPORT J. (1988) "Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment" en *American Journal of Community Psychology* 1988, 16.