

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Empoderamiento: una estrategia de resolución de la nueva cuestión social.**

Paula Lucía Aguilar, Mariano Alú, Sabina Dimarco, Ana Soledad Montero.

Cita:

Paula Lucía Aguilar, Mariano Alú, Sabina Dimarco, Ana Soledad Montero (2004). *Empoderamiento: una estrategia de resolución de la nueva cuestión social*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/726>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Título: *Empoderamiento: una estrategia de resolución de la nueva cuestión social.***

Lic. Paula Lucía Aguilar <aguilarpl@yahoo.com.ar>, Mariano Alú

<marianoalu@softhome.net>, Lic. Sabina Dimarco <sabinadimarco@yahoo.com.ar>, y Ana Soledad Montero <solmontero@hotmail.com>

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (U.B.A.) Departamento de Ciencias Sociales - Centro Cultural de la Cooperación

*“... surge ahora la oportunidad de demostrar el aporte con el que instituciones globales como el Banco Mundial pueden contribuir para alcanzar un mundo sin pobreza”. BM, 2004.*

*“¿Puede el grupo excluido comprometerse a la moderación una vez empoderado?” BM, 2003*

## **1- Presentación general sobre el proyecto de Investigación**

Motiva estas líneas el análisis crítico de un aspecto dentro de los múltiples abordados por el equipo del que formamos parte, en el marco de un proyecto de investigación más amplio: *“Estrategias discursivas de dominación: del par normal patológico al paradigma inclusión-exclusión”* que se desarrolla en el *Centro Cultural de la Cooperación* bajo la coordinación de Susana Murillo.

Este escrito constituye fundamentalmente un avance parcial y una puesta en común de la noción de *empoderamiento*, identificada como aquella estrategia privilegiada y promovida por el *Banco Mundial* como una vía de alivio para la problemática de la pobreza. El concepto de empoderamiento, considerado como clave en la racionalidad política que se va dibujando a lo largo de los documentos del BM, en tanto forma de diagnóstico de situación y *gestión* de la *nueva cuestión social*, tiene implicancias en la forma que adopta actualmente la gobernabilidad y la construcción de subjetividad.

## **2- Nota metodológica**

En el marco del proyecto se trabajó básicamente en el análisis de documentos editados por el Banco Mundial, entre los años 1997 y 2005, a partir de diversas herramientas teóricas. Se revisaron en particular los *Informes sobre el Desarrollo Mundial* correspondientes al periodo indicado, que fueron complementados con otros documentos sobre temáticas específicas (*riesgo social, desigualdad, empoderamiento*).

Al analizar los documentos se evidencia que la estrategia de *empoderamiento* ha ido adquiriendo centralidad. Por ello, este trabajo se centrará en las nociones vertidas por el BM en el informe 2000/2001 *Lucha contra la pobreza* ya que consideramos que es en este documento donde se expresa con claridad la perspectiva institucional respecto del diagnóstico y las acciones sugeridas, sentando las bases para una “*estrategia más amplia e integral de lucha contra la pobreza*” (BM, 2000/2001). Además se resumen en él las tendencias de acción adoptadas en años anteriores y los lineamientos a futuro. Cabe

destacar que los informes posteriores<sup>1</sup> del BM desarrollan temáticas que se articulan expresamente con estos lineamientos. Complementamos el análisis, focalizando la lectura en los documentos *“Empoderar a los pobres”*, *“Gestión del riesgo social”* y *“Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?”*

Según señala Corbalán, los Informes sobre el Desarrollo Mundial tienen la particularidad de ser trabajos que el BM encarga a equipos de investigación externos, de lo que se desprende que “la información contenida en estos informes opera como recomendaciones y lineamientos de política, configurándose un importante aporte que lo vincula con el mundo académico”(Corbalán, 2002). Podría considerarse esta redacción de los informes “por encargo”, entonces, desde una doble perspectiva: “como un intento de mostrar la investigación social, como una estrategia para convalidar y reforzar acciones concretadas o propuestas en el terreno de la administración pública gubernamental en el ámbito nacional e internacional” (Corbalán,2002) pero también como una forma en que el BM deslinda su responsabilidad sobre lo vertido por estos equipos<sup>2</sup>. Queda pendiente reflexionar sobre el lugar que ocupan los científicos sociales en la confección de estos informes, especialmente considerando la propuesta que nos convoca a este foro “¿Para qué la Sociología en la Argentina actual?”

Nos proponemos entonces, dejar planteados algunos interrogantes que actuarán como guía de nuestro recorrido. Básicamente, nos preguntamos: (i) ¿Qué diagnóstico realiza y qué estrategias propone el BM con respecto al tratamiento de la pobreza? (ii) ¿Qué sujeto

---

<sup>1</sup> Informe sobre el Desarrollo Mundial (2002) “Instituciones para los Mercados”, (2003) “Desarrollo sostenible en un mundo dinámico”, (2004) “Servicios para los pobres” y “Empoderar a los pobres”

<sup>2</sup> Efectivamente, varios de los informes consultados llevan una leyenda que deslinda responsabilidades sobre el contenido y los datos en ellos vertidos.

(pobre) se construye a partir de dichas estrategias? (iii) ¿Cuál es el espacio para la resistencia en este contexto?

### **3. Introducción**

El cambio de siglo encontró a los países de América Latina sumidos en una profunda crisis económica, política y social. La desigualdad y la pobreza, así como la desocupación y la precarización del mundo del trabajo, alcanzaban para estos años niveles inéditos en la historia de nuestro país y de todos los que habían formado parte del mundo regido por el “Estado de Bienestar” y la organización fordista de la producción. No se trata de fenómenos aislados sino que son reflejo de procesos más profundos de una mutación histórica, económico-política del capitalismo tardío que se viene desarrollando a lo largo de los últimos 30 años y que implicó una reconfiguración de la estrategia de dominación capitalista.

A grandes rasgos, estas transformaciones consisten en: a) profundos cambios tecnológicos que modificaron los procesos productivos y las formas de comunicación y transmisión de la información (tercera revolución industrial); b) Una recodificación progresiva de las funciones del Estado de Bienestar y su reemplazo por lo que algunos autores llaman Estado Neoliberal; c) Transformaciones en las prácticas laborales y un paulatino desmantelamiento de lazos laborales, sindicales u organizaciones colectivas en general, como consecuencia de la degradación de las condiciones salariales, de protección y de contratación del sector asalariado; d) íntimamente ligado a lo anterior, una marcada tendencia al individualismo y a la desafiliación, así como una creciente sensación de inestabilidad, de inseguridad y de imprevisibilidad.

El problema de la cuestión social, que durante el período post-Segunda Guerra Mundial parecía resolverse a partir de la creencia en un progreso ilimitado (Castel, 1997), resurge con nuevos ímpetus cuando las redes de contención conformadas por la acción mancomunada de instituciones estatales y para-estatales, estrategias propias de la sociedad disciplinaria (Foucault, 2002), que funcionaban vinculadas para su resolución, comienzan a entrar en crisis. La reconfiguración del diagrama de poder hacia lo que se denomina sociedad de control (Deleuze) o lo “post social”, redefine las estrategias resolutivas de la nueva cuestión social.

Es en este marco de complejización de las interdependencias funcionales (Elias, 1994), que los organismos internacionales de crédito comienzan a tener un rol protagónico. Siguiendo a Corbalán puede decirse que “la interdependencia expresada tanto en el plano social, económico, cultural, ecológico como el énfasis hacia procesos cooperativos y de articulación interestatal y regional socavan los fundamentos de la razón de Estado y debilitan la soberanía estatal, dos fenómenos sobre los que se basaba la intención de desarrollo autónomo de los países subdesarrollados” (Corbalán, 2002). Es interesante notar que tanto las visiones optimistas de este proceso como las pesimistas, coinciden en la necesidad de una instancia superadora de las limitaciones territoriales de los Estados nacionales para dar cuenta de problemas cuyos actores y consecuencias no pueden pensarse sino a escala global.

#### **4. La cuestión social: nuevos diagnósticos, nuevas estrategias**

Vemos entonces que la “nueva” cuestión social emerge en un contexto socio-económico y político completamente diferente, lo que implicará nuevas estrategias para su resolución. La

*Gestión del riesgo* se convierte entonces en la estrategia a través de la cual se busca saldar la cuestión social en el nuevo orden mundial. Podemos decir, siguiendo a Castel, que este recambio de la idea de peligrosidad por el concepto de *riesgo*, se transforma en la base del diagnóstico de la nueva cuestión social. Este nuevo paradigma implica la disolución de la noción de *sujeto* o de individuo concreto como elemento peligroso, y su reemplazo por conjunto de “factores de riesgo” que caracterizan a ciertos grupos humanos. El “grupo de riesgo” es diagnosticado a su vez teniendo en cuenta una serie de factores definidos técnicamente a partir de indicadores. Esta es precisamente la manera en la que operan los organismos como el Banco Mundial, a partir del diagnóstico *científico* (en el que no es menor el papel que la comunidad intelectual representa) y que es el primer paso de la cadena de acciones u omisiones tendientes a desactivar o minimizar ese riesgo.

No hace falta leer con demasiada atención los documentos para advertir que el *riesgo* se encuentra indisolublemente ligado a la *pobreza*. Las estrategias adoptadas entonces ya no se dirigen a individuos sino a lo que llaman “poblaciones *en riesgo*” pero que podemos leer como “poblaciones *de riesgo*” para la estabilidad del orden social. Al analizar los documentos del organismo a través de los años se observa que la gestión de la pobreza-riesgo ha ido variando en relación con la forma de conceptualizarla y analizar sus causas.

Siguiendo a Corbalán, se puede decir que es a fines de los años 60 cuando el Banco Mundial comienza a pregonar entre sus estrategias el combate contra la pobreza; “Como lo enunciara Robert McNamara – entonces presidente del Banco Mundial-, la pobreza no es cuestionada desde un punto de vista ético o moral sino como posible factor detonante que pone en riesgo la estabilidad de las relaciones norte-sur” (p. 32).

En 1990 el Banco Mundial publica el *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La pobreza*, en el cual la reducción de la pobreza en los países del sur se plantea como la prioridad máxima a encarar; retomando a Azcurra, es desde este momento que el alivio a la pobreza pasa a ser catalogado como su “objetivo fundamental” y su “misión básica”. La estrategia que el Banco Mundial encara durante estos años se desprende de la forma en que la misma es concebida: pobreza era, antes que cualquier otra cosa, pobreza por ingresos, y era pensada como un “costo social” transitorio derivado de los ajustes estructurales recetados por el propio banco. Su resolución era vista como cuestión de tiempo y llegaría a través del crecimiento de la economía (indefectiblemente ligado, según esta visión, a mayor apertura de los mercados, privatizaciones, flexibilización, etc.). El crecimiento económico, sostenían, se “derramaría” al conjunto de la sociedad impulsando mejoras en los sectores hasta entonces relegados. De este modo, durante los 80 y 90, “se hizo *más hincapié en mejorar la gestión económica* y dar *más rienda suelta a las fuerzas del mercado*” (BM, 2000/2001, p.7, subrayado nuestro). En otras palabras, las causas y las respuestas eran consideradas estrictamente económicas.

Esta concepción es la que parece romperse una década después cuando se vuelve inocultable que, a pesar de ciertos períodos de crecimiento económico, los niveles de pobreza se han agudizado hasta límites insospechados, adquiriendo un carácter cada vez más estructural. Así, en el Informe de 2000/2001 puede leerse: “Esta situación de miseria persiste a pesar de que las condiciones humanas han mejorado más en el último siglo que en todo el resto de la historia de la humanidad” (p. 3).

Es a partir de este momento que el BM comienza a pensar en la pobreza como un problema compuesto de múltiples dimensiones que requiere de un enfoque integral. En el Informe de 2004 se plantea claramente que “la pobreza tiene muchas dimensiones: significa un bajo

nivel de ingresos (vivir con menos de \$1 al día), pero también analfabetismo, mala salud, desigualdad de género, y degradación ambiental”, y que “el crecimiento económico es imprescindible, pero no suficiente” (BM, 2004: p. 4).

Paralelamente, es posible detectar en los documentos ciertas modificaciones en el lenguaje en referencia a la pobreza. Si en los años 90 el pobre era considerado meramente como un individuo con ingresos inferiores a la línea de pobreza, es decir, como un posible consumidor imposibilitado de consumir, en los últimos informes asistimos a un uso creciente de términos como “lazos comunitarios”, “tejido social”, “valores comunitarios” y a palabras que aluden a los sentimientos de los pobres, como “trauma”, “sufrimiento”, “malestar”, “impotencia”, “vejación”, etc. La percepción de los pobres sobre su propia situación, su imagen subjetiva con respecto a su propia vulnerabilidad se convierten en una preocupación para el BM. Se puede pensar que comienza a haber cierta inquietud por el estado de desafiación, fragmentación y atomización al que han llegado las poblaciones pobres tras las políticas aplicadas durante los años anteriores. Mas adelante veremos que eso es un problema a resolver, una preocupación central para el BM: ¿qué hacer con esas enormes masas de población hacinadas en guetos urbanos, “inseguros”, amenazantes, improductivos, y potencialmente contestatarios? ¿Cómo gestionar la vida de esa gente carente de capitales, de “activos”, excluida para siempre del mundo del trabajo? ¿Cómo recomponer la sociedad, cómo restaurar los lazos, cómo reorganizar lo múltiple, lo diverso?

Este cambio de posición implica inevitablemente pensar nuevas estrategias de gestión de la pobreza planteada en su complejidad. Una de las estrategias que cobra mayor protagonismo en este cambio de rumbo es la de **empoderar a los pobres**: “La manera de hacer frente a

esta complejidad es el *empoderamiento* y la *participación* –local, nacional e internacional” (BM 2000/2001: p. 12).

El BM admite que su accionar está generando actitudes negativas en algunos grupos de la población, y relaciona esta circunstancia con las protestas generadas en las cumbres de Seattle y Praga. Pero ejerce una estrategia discursiva propia del marketing (y del análisis situacional), al transformar esta circunstancia definida como *obstáculo* en una oportunidad. En esta instancia, el empoderamiento se define como uno de los elementos que permitirán demostrar, como reza el epígrafe, “el aporte con el que instituciones globales como el Banco Mundial puede contribuir para alcanzar un mundo sin pobreza”.

## **5. La estrategia del *empoderamiento***

La estrategia de *empoderar a los pobres* consiste básicamente en “un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres- así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar” (BM, *Empoderar...*, p. 11). Para el BM, el empoderamiento implica multiplicar las posibilidades de un actor social concreto, sea este un individuo o un grupo social, a partir del control sobre las decisiones y los recursos que se ponen en juego durante el desarrollo de su vida.

El concepto gira en torno a dos actores, *los pobres y excluidos* entendidos como *grupo* con determinadas carencias, y *las instituciones*<sup>3</sup> como ámbitos donde se gestiona el bienestar y

---

<sup>3</sup> El Banco Mundial utiliza el término instituciones en un sentido amplio. En sus propios términos: “Incluye instituciones económicas tales como el mercado en general”, sectores públicos y privados.

algún grado de *inclusión*. Esta cuestión no es menor ya que la aspiración última del empoderamiento así entendido, es lo que compone el tercer elemento de la definición: el bienestar.

Como vemos, las instituciones ocupan un lugar central en la lucha contra la pobreza a través del empoderamiento. Esto se debe a que, de acuerdo al diagnóstico del organismo, la pobreza en América Latina está directamente relacionada con la debilidad de las instituciones públicas signadas por la corrupción y clientelismo. De este modo, el empoderamiento supone un doble mecanismo de control: por un lado, como vimos, permite el control de las poblaciones pobres y, al mismo tiempo, permite el control de las instituciones defectuosas y corruptas ya que los sujetos, de este modo *empoderados*, se convierten en controladores de las instituciones que deben proveerles servicios.

A la hora de definir más técnicamente cómo generar en esos actores sociales las capacidades para controlar las decisiones y los recursos que posibilitan su bienestar, aparecen cuatro elementos clave: el *acceso a la información*, la *inclusión y participación*, la *responsabilidad o rendición de cuentas* y la *capacidad local de organización*. El BM caracteriza la *información* como aquel “*poder*” que los individuos utilizan para aprovechar oportunidades, negociar, defender derechos y controlar a las instituciones. Por otro lado, las nociones de *participación* y la *inclusión* son definidas como la existencia de espacios para debatir y decidir las prioridades locales y/ o nacionales, ya sea en forma directa o indirecta y se resaltan como una instancia prioritaria para la *lucha contra la pobreza*. Estas dos instancias se complementan con la *responsabilidad o rendición de cuentas* (mecanismos que permitan ejercer un control sobre cuentas públicas en tanto contribuyentes y privadas en tanto consumidores), y la *capacidad de organización*, que estaría compuesta, según este

organismo, tanto de recursos materiales como simbólicos, así como del capital social necesario para relacionarse con otros organismos similares.

Definido así lo que el Banco Mundial entiende por empoderamiento, ¿cómo pensar esta preocupación de los organismos internacionales por dotar de mayor capacidad de gestión, participación y control a sectores que hasta no hace mucho eran considerados bolsones de atraso por su incapacidad para adecuarse a un modelo productivo en expansión? ¿cuál será el lugar destinado a estos sectores en la nueva relación de fuerzas planteada por el BM? ¿cuál será a su vez el lugar que asumirán en ella el resto de los actores?

### **Una estrategia de integración**

Una primera cuestión a destacar es que la estrategia del *empoderamiento* supone, aunque más no sea de modo discursivo, una propuesta de “integración”. Esto no es en absoluto una anotación sin importancia en un contexto en el que se viene planteando desde hace algunos años que el nuevo diagrama de poder deja absolutamente por fuera (excluidos) a algunos sectores de la población. Por el contrario, lo que subyace a esta estrategia es la concepción de los pobres no como mera carencia, sino como portadores de un activo particular: el conocimiento acerca de lo que significa vivir en la pobreza. Esto los convierte en portadores de un saber nada desdeñable, necesario para operacionalizar políticas tendientes al mantenimiento del sistema dentro de niveles suficientes de previsibilidad. “Estas gentes son vulnerables pero tienen una modesta cartera de activos (...): la tierra (aunque con limitaciones), capital social tradicional, capital humano y conocimiento nativo. Ni siquiera el potencial de estos bienes ha sido cabalmente reconocido por las instituciones nacionales ni por las locales” (BM, 2003, p. 12). De este modo, puede pensarse que esta estrategia retoma

la idea de inclusión social. Sin embargo, esta forma de integración difiere ampliamente de la que se llevara a cabo en la sociedad disciplinaria: puesto que el empoderamiento actúa en el nivel local, esta estrategia opera a través de la diferenciación de poblaciones. Entonces, si bien nos encontramos, como vimos, frente a una propuesta aparentemente inclusiva, ya no se trata de homogeneizar e individualizar a los sujetos a través de un discurso con acento en la igualdad, sino de una estrategia que busca individualizar por sectores de población (grupos de riesgo<sup>4</sup>). *El empoderamiento consiste en una estrategia de lucha contra la pobreza que busca incorporar a los pobres en tanto que pobres*<sup>5</sup>. Los pobres son, fundamentalmente, todos aquellos que “no tienen voz”. En el año 2000 el BM afirma que “la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacer se oír, falta de poder y representación” (BM, 2000, p.14).

El despliegue de la estrategia del empoderamiento tal como aparece en el discurso del organismo conlleva dos dimensiones: una *reconfiguración de las relaciones de fuerza* que implica fundamentalmente una redefinición del lugar del Estado y por ende, una *nueva forma de gobernabilidad*.

### *Reconfiguración de las relaciones de fuerza*

La estrategia del empoderamiento se sustenta fundamentalmente sobre dos supuestos que creemos que son clave: por una parte, supone individuos autorresponsables que deben hacerse cargo por sí mismos de la situación en la que se hallan; por otra parte, da por

---

<sup>4</sup> Los grupos de riesgo incluyen en forma indiferenciada a las poblaciones indígenas, las mujeres pobres, los toxicómanos, las madres adolescentes, etc.

<sup>5</sup> En este sentido en el documento 2000-2001, plantean “Se puede progresar en la reducción de ciertos aspectos de la indigencia sin que otros sufran cambios, por ejemplo, las campañas de rehidratación oral de bajo costo, pueden reducir significativamente la mortalidad infantil, aun cuando no cambien los ingresos e los pobres” (BM 2000-2001: p 8 )

sentado que hay un actor (el BM) que posee la capacidad de “dar poder” (“empoderar”), y otro actor (los pobres) que se constituyen en “receptores” de ese poder (sin el cual no estarían en condiciones de desplegar los activos de los que ya disponen). Esta relación incluye además un tercer actor, las organizaciones de la sociedad civil, que se convierten en las intermediarias entre unos y otros. Esto supone múltiples implicancias en cuanto al reacomodamiento de los diferentes actores en la resolución de la nueva cuestión social:

1) *Los pobres como sujetos de responsabilidad y autonomía.* Un rasgo propio y específico de la sociedad postdisciplinaria consiste en el proceso de responsabilización de las poblaciones como consecuencia del progresivo deslindamiento de parte de los gobiernos en lo que concierne a la protección social (lo que Foucault avizoró como “desinversión estatal”) en favor de el “autogobierno” o la “autonomía” de las poblaciones. En este marco, la estrategia del “empoderamiento” juega un papel fundamental ya que la idea que subyace es que el pobre es responsable por su situación, y que debe ser dotado de “recursos y activos” que les permitan por sí mismos modificarla. De este modo vemos como, en palabras de Rose, los organismos internacionales “responden a los que sufren como si ellos fueran autores de su propia desgracia”<sup>6</sup>.

Son, de este modo, considerados “potencial e idealmente como agentes activos en la construcción de su propia existencia (...) Todos estos sujetos deben ser asistidos no a través de la Administración y los solícitos expertos que les proporcionaban ayuda y subsidios, sino a través de su propio compromiso con un conjunto de programas destinados a su reconstrucción ética en cuanto activos ciudadanos” (Rose, 1997, p. 39). En palabras del propio Banco Mundial: *“A menudo las soluciones ideales permiten a las personas*

*individuales y a las familias, ejercer una auto-protección frente dichos riesgos, en lugar de tener que acudir a los gobiernos en busca de ayuda” (BM, 2000: p. ii).*

Los pobres, responsables y capaces de revertir su situación, aportan al sistema su saber y su posibilidad de ser eficaces en la demanda y aplicación de medidas diversas, desde políticas sociales por parte del Estado hasta las acciones de las empresas proveedoras de bienes o servicios que los cuentan como “clientes”.de esta manera estos grupos pasan de ser “grupos de riesgo” a ser actores con un lugar asignado dentro del mapa de poderes proyectado por el BM. Pero es necesario comprender qué función precisa ocupan estos sujetos, y cuáles son los límites que se les imponen a fin de que no interrumpen o bloqueen los lineamientos fundamentales de contenidos en este nuevo entramado. Es imperativo preguntarse no solamente por el modo en que el BM planea aplacar las posibles resistencias que el empoderamiento podría desatar, sino que también debemos interrogarnos cuál es el beneficio, el “plus” que los pobres aportan una vez empoderados. Intentaremos avanzar sobre este punto.

2) *El lugar que pasan a ocupar las ongs en la nueva configuración de relaciones.* Las organizaciones de la sociedad civil son las encargadas de poner en marcha la estrategia del empoderamiento en las situaciones concretas. El protagonismo que adquieren quiebra la relación de fuerza anterior en la que el Estado cumplía un papel centralizador de las políticas al interior de una nación. Se asiste de este modo a lo que Rose denomina “des-gubernamentalización del Estado” y “des-estatalización del gobierno”. El sentido es doble en este caso ya que hacia un lado fluyen los saberes y capacidades necesarios para que el empoderamiento de los sectores marginales se produzca, pero a la vez, en sentido contrario

– o sea, desde estos sectores- emana información precisa sobre las necesidades de estos grupos y el funcionamiento de las instituciones encargadas de satisfacerlos. Definidas como “el escenario donde se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder político, sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas” (BM, Empoderar..., p.12), las ONGs asumen dichas funciones revestidas de un halo de apoliticidad.

A través de las nuevas funciones que van adquiriendo de este modo las organizaciones de la sociedad civil, el Estado nacional ve licuarse su responsabilidad en la conformación de esas redes y el desarrollo de esas potencialidades, y se limita a ser el proveedor de la infraestructura necesaria para el desarrollo de esas capacidades<sup>7</sup>.

Se nota sin embargo un cambio claro en la forma de ver al Estado en los últimos documentos del BM, donde su intervención se postula como necesaria, fundamentalmente en las áreas de salud y educación. Sin embargo, su intervención no escapa a la lógica de descentralización y efficientización de las instituciones, que privilegia el análisis de las situaciones concretas y la utilización de políticas focalizadas que den cuenta de las particularidades del caso.

3) *La posición que se reserva para sí el Banco Mundial.* El BM se posiciona, ante todo, como el que cuenta con las capacidades y el conocimiento, y se ubica a sí mismo como el

---

<sup>7</sup> Así, desde los documentos se observa que el rol del Estado queda limitado a:  
-garantizar el acceso a la información y a la infraestructura, incluyendo en este rubro tanto a la educación básica como al acceso a créditos para tierras e insumos de la producción,  
-implementar la normativa internacional que permita homogeneizar a los productores/ consumidores de los distintos mercados nacionales,  
-monitorear constantemente los niveles de eficiencia de las políticas sociales así como el nivel de compromiso, y por consiguiente de riesgo de fractura, a lo largo del tejido social.

“*facilitador del conocimiento y el diálogo*”. Su función es entonces “actuar como facilitador, suministrar información e introducir actores e ideas, más no dirigir, decidir, ni imponer” (BM, 2000/2001). El empoderamiento incorpora en un lugar central a los “especialistas” que “se encargan de incorporar los temas de participación y empoderamiento en los productos y procesos del Banco.

### *Gobernabilidad*

El empoderamiento de los pobres y la participación de los mismos como artífices de las políticas para la resolución de su problemática, puede pensarse además como una forma de canalizar el conflicto. El conflicto se dirime entonces por medio del diálogo y la participación. En la estrategia de la participación los conflictos son drásticamente reducidos a diferencias de opinión, como se advierte en la siguiente frase: “dada la diversidad de intereses y puntos de vista diferentes entre los actores sociales (...) los diálogos no siempre lograrán un consenso total, y es probable que conlleven cierto grado de conflicto. El reconocer las diferencias de opinión en los conflictos forma parte de un proceso legítimo de diálogo democrático, y el prepararse para manejar estas situaciones es un componente clave” (BM, 2000/2001).

Para finalizar, y retomando lo dicho hasta ahora, creemos que es necesario delimitar e identificar cuál es el *objeto* de intervención del BM a través de la estrategia del empoderamiento. Como vimos, el empoderamiento se presenta como una estrategia clave de gobernabilidad, ya que “requiere medidas en los órdenes doméstico, comunitario, nacional y mundial” (Empoderar, p.11) Si gobernar supone un conocimiento de aquello que debe ser gobernado, es necesario redefinir el nuevo sujeto de gobierno: este sujeto es ahora un sujeto

activo, que, mediante la participación en diversos pactos, se realiza a sí mismo y encuentra su bienestar en el ámbito de su localidad. La comunidad pasa a jugar un rol preponderante (De Marinis, 1999).

Aquel que está condenado a la inmovilidad, a la quietud, a la localidad, es quien no posee los medios para moverse al ritmo veloz del mercado y las telecomunicaciones. Pero el BM, nuevamente, convierte este obstáculo en oportunidad: sólo una cosa ata a los pobres: ellos están atados a su comunidad, y el empoderamiento no hace otra cosa que afianzar aún más esa atadura, creando lazos o fortaleciendo los ya existentes, pero desde una perspectiva exclusivamente local. “Urge inmovilizar, fijar, asentar en el espacio periférico” (De Marinis, 1998). En cualquier caso, es necesario que los pobres *se sientan integrantes activos* de ese lugar localizado y reducido al que pertenecen, y que allí logren una “buena vida”, su “felicidad” y su “bienestar”<sup>8</sup>.

El sujeto pobre empoderado es entonces visto como un individuo activo y capaz de dar voz a sus reclamos, pero su poder sólo tendrá un alcance local, limitado. Esto permite que la organización, los nexos morales, los valores que se crean en el seno de la comunidad no adquieran un carácter universal.

El empoderamiento apunta tanto a restituir un lazo social que se diagnostica como disuelto, como a integrar toda forma alternativa de agrupación y organización emergente. La

---

<sup>8</sup> “El desarrollo sostenible trata del *mejoramiento del bienestar humano* a través del tiempo. Qué constituye una *buena vida* es algo altamente subjetivo, y la importancia relativa que se le da a diferentes aspectos del bienestar varía según los individuos, las sociedades y las generaciones. Pero la mayoría de la gente podría estar de acuerdo en algunos elementos. El tener la habilidad y la oportunidad para determinar la propia vida (...). Otro es tener un sentido del propio valor, aumentado por las relaciones familiares y sociales, la inclusividad y la participación en la sociedad. También lo es el disfrutar de seguridad física y de libertades civiles y políticas básicas. Y lo es igualmente la apreciación del medio ambiente natural (...).

fragmentación, la atomización social son, evidentemente, una señal de alerta para el BM. Ahora bien, ¿no ha sido esta fragmentación, considerada como un síntoma de las políticas neoliberales aplicadas principalmente en los 90, el blanco de múltiples críticas y denuncias por parte de sectores intelectuales de corte progresista? Efectivamente, existe una convergencia entre estos diagnósticos y entre las soluciones propuestas tanto por el organismo como por los sectores intelectuales más críticos. ¿Pero cuál es el verdadero peligro que esta fragmentación encarna para el BM? ¿Qué objetivo persigue al intentar revertirla?

Podríamos volver a los clásicos y afirmar que la cohesión social (valores compartidos, intereses comunes) es necesaria en cualquier orden social que pretenda instituirse como tal. Es posible aventurar también que tras esta estrategia se persigue cierta previsibilidad en la vida de los sujetos. Ahora bien, ¿no encarna el empoderamiento un terreno propicio para “alentar, promover, iluminar, focalizar posibles prácticas de resistencia?” (De Marinis, 1999, p.100). En pocas palabras, si bien creemos que el empoderamiento apunta a neutralizar todo conflicto a través del consenso, y a conformar redes asentadas en lo local, se pueden pensar que esta misma estrategia parece ofrecer a los individuos elementos (información, redes, participación, capacidad de organización) que podrían constituirse en posibles espacios de resistencia. Si podemos seguir afirmando que el poder es sobretodo productivo y creador, y no simplemente represor, que induce conductas, modela las prácticas, infunde vida, también podemos sospechar que en esos nuevos espacios puede bullir una posible oposición.

---

de hecho, la *felicidad* y la *satisfacción* propias de la gente con la vida están estrechamente asociadas con todos estos factores” (BM, 2003, Cap. 2, p. 13, subrayado nuestro).

A lo largo de los Informes y documentos en general es posible percibir que se va delineando cierta racionalidad política, cierto proyecto de sociedad en los discursos del BM. Allí se asignan lugares precisos a los distintos actores, se proyecta quién debe gobernar, a quién gobernar y cómo hacerlo, se concibe cierta forma de ejercicio del poder, en fin, se plantean los lineamientos para una gobernabilidad. Estos discursos realizan diagnósticos, detectan problemas a resolver y sugieren posibles soluciones. Sin embargo, existen contradicciones y tensiones entre todos estos elementos, pocas veces el discurso es homogéneo: de ahí la dificultad para bordar críticamente los documentos. Queda entonces así planteado el desafío que nos anima (al grupo en general) a seguir pensando en esta problemática, en sus posibles aplicaciones y en las consecuencias no deseadas que esta estrategia podría generar.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- Banco Mundial (1997): Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (1999): Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999. El conocimiento al servicio del desarrollo, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2000): Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000. En el umbral del siglo XXI, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2000): Gestión del riesgo social en Argentina, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2001): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/ 2001. Lucha contra la pobreza, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2002): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

- Banco Mundial (2003): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2004): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Servicios para los pobres, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2004): Empoderar a los pobres, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Banco Mundial (2004): Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Castel, R. (1986): De la Peligrosidad al Riesgo, en *Materiales de Sociología*, Madrid, La Piqueta.
- Corbalán, M.A. (2002): El Banco Mundial, Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina, Buenos Aires, Biblos.
- Deleuze, G. (1995): Post-scriptum sobre las sociedades de control, en *Conversaciones 1972- 1990*, Valencia, Pre-textos.
- De Marinis, P. (1998): “La especialidad del ojo miope (del Poder)”, en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (34- 35).
- De Marinis, P. (1999): Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo), en Ramos Torre, R. y García Salgas, F (comps.): *Globalización, riesgo y reflexividad*, Madrid, CIS.
- Foucault, M. (1981): La gubernamentalidad, en *Espacios de Poder*, Madrid, La Piqueta.
- Foucault, M. (1991): Nuevo orden interior y control social, en *Saber y Verdad*, Madrid, La Piqueta.
- Rose, N. (1997): El gobierno en las democracias liberales “avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo”, en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (29).

