

El empoderamiento ciudadano y su influencia en la gestión pública en la Región La Libertad en el periodo 2011-2018

Citizen empowerment and its influence on public management in the La Libertad Region in the period 2011-2018

Jorge Luis Cueva Zavaleta¹ *

¹ Facultad de derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Trujillo, Av. Juan Pablo II s/n – Ciudad Universitaria, Trujillo, Perú.

* Autor correspondiente: jlcuevaz@yahoo.es (J. Cueva)

RESUMEN

Se investigó la influencia del empoderamiento ciudadano en la gestión pública en la Región La Libertad. La muestra, seleccionada intencionalmente, estuvo conformada por la ejecución presupuestal asignada en el periodo 2011-2018 en proyectos sociales y productivos; así como por 10 funcionarios públicos y 40 ciudadanos, para recabar información sobre la eficacia, eficiencia y participación en la gestión pública regional. Se utilizaron las técnicas del análisis documental y la encuesta. La información obtenida se procesó y presentó en tablas de frecuencia. Se discutieron los resultados con los métodos generales y particulares. Los resultados evidenciaron que la gestión pública del Gobierno Regional de La Libertad en el periodo 2011-2018, desde un análisis global, resultó ser ineficiente e ineficaz, por no haber logrado sus objetivos presupuestales y haber invertido solo el 56,9% del presupuesto en el año 2011; el 52,15% (en último lugar) en el año 2012; el 53,5% en el año 2013; el 35% en el año 2014; el 77,2 % en el año 2015 (pero por el mayor presupuesto asignado ese año, en comparación a los años anteriores); el 27,3% en el año 2017; y el 51% (en último lugar) en el año 2018.

Palabras clave: Gestión pública; participación ciudadana; empoderamiento; presupuesto participativo.

ABSTRACT

The influence of citizen empowerment in public management in the La Libertad Region was investigated. The sample, intentionally selected, was made up of the budget execution assigned in the 2011-2018 period in social and productive projects; as well as by 10 public officials and 40 citizens, to gather information on effectiveness, efficiency and participation in regional public management. The techniques of documentary analysis and the survey were used. The information obtained was processed and pre-set in frequency tables. The results were discussed with the general and particular methods. The results showed that the public management of the Regional Government of La Libertad in the period 2011-2018, from a global analysis, proved inefficient and ineffective, for not having achieved its presuputer objectives and having invested only 56.9% of the budget in the year 2011; 52.15% (last) in the year 2012; 53.5% in the year 2013; 35% in the year 2014; 77.2% in 2015 (but due to the higher assumption assigned that year, compared to previous years); 27.3% in the year 2017; and 51% (last) in the year 2018.

Keywords: Public management; citizen participation; empowerment; participatory budget; therefore; no good public management was done.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos es la existente desigualdad en términos de riqueza y poder, así como los bajos niveles de participación pública y política- especialmente en generaciones jóvenes, mujeres y de pueblos indígenas. Además, la corrupción en círculos gubernamentales y privados, la inseguridad ciudadana y la debilidad de las instituciones públicas son las principales amenazas a la gobernabilidad democrática del Perú.

Esta problemática empieza gestarse con la centralización que regía en el Perú, un problema con que se encuentran muchos países en desarrollo, pues el gobierno central no ofrecía un nivel adecuado de servicios de

manera uniforme en todo el país. Por el contrario, muchos servicios gubernamentales eran de fácil acceso únicamente para quienes vivían en las grandes ciudades, mientras que en las regiones remotas la presencia de organismos del gobierno central era casi nula. Esta problemática originó la aparición del proyecto de descentralización y por ende la regionalización del país.

En líneas generales, como lo señala Quiñones (2012), se puede afirmar que la descentralización en el Perú ha carecido de un desarrollo planificado, secuencial y acumulativo. Por el contrario, se pueden identificar tres etapas que muestran las idas y venidas de la descentralización: la primera, el tránsito de la dictadura militar a la reinstauración de la democracia, etapa que sentó las bases para considerar a las municipalidades como gobiernos locales; la segunda, tras el golpe fujimorista de 1992, en la que se dio un retroceso al reemplazar a los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), donde además se generaron tensiones entre municipalidades provinciales y distritales; y, la tercera, que se inicia tras la caída del régimen fujimorista en el año 2000, en la que se busca incentivar un nuevo proceso de descentralización (Muñoz, 2005). En ese contexto, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley No 27783).

Con este nuevo panorama político, social y económico, el Perú quedó dividido en 26 regiones, sobre la base de los antiguos departamentos, los mismos que gozan de autonomía presupuestal y de fondos provenientes del canon minero, que, aunque están mal distribuidos, les permite manejar ingentes cantidades de dinero para ejecutar proyectos productivos (asociados a las empresas, buscan generar beneficios económicos) y de inversión social (apuntan a mejorar la calidad de vida de la gente), con miras al desarrollo integral de la región.

Sin embargo, la realidad es muy distinta, la regionalización aplicada en el Perú no ha tenido el éxito deseado, puesto que se encuentra salpicada por la corrupción, pues casi todos los presidentes regionales y una gran cantidad de funcionarios públicos se encuentran denunciados o acusados por la comisión de delitos contra la administración pública - principalmente en las modalidades de colusión, peculado y malversación de fondos. Incluso algunos, como los de Pasco, Ancash y Tumbes se encuentran con medida de prisión, y que decir de las altas esferas del Gobierno de turno con el escándalo de corrupción de Odebrecht.

Las causas del fenómeno de la corrupción en la Gestión pública se relaciona con las deficiencias de la Ley de Contrataciones del Estado y la debilidad de los órganos de control; al respecto, la analista Muñoz (2014), sostiene que muchos de los problemas que hoy discutimos públicamente, como escándalos de corrupción o concentración excesiva de poder, en buena cuenta no tienen como responsable solamente lo que se hace o se deja de hacer en las regiones o en las municipalidades, sino también lo que desde Lima se ha hecho o dejado de hacer en términos de conducción del proceso. Una primera reflexión es que hubo una suerte de descuido desde el gobierno central. Segundo, que en el balance no puede decirse que todo sea negativo. Hay que resaltar la heterogeneidad de experiencias que existen. Es muy difícil generalizar a partir de un solo caso. Eso no ayuda a pensar en el proceso.

De igual manera, no se puede soslayar el deficiente desempeño de la Procuraduría Pública, del Ministerio Público y el Poder Judicial que son benevolentes con la corrupción; además del deficiente rol que desempeñan otras instituciones públicas como el Tribunal Constitucional (TC) y el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), encargado este último de nombrar y ratificar a jueces y fiscales. Estas instituciones que por su origen fiscalizador debieron velar por la correcta administración pública, al contrario, como se ha dicho, en Ancash, Pasco, Tumbes, etc., demostraron poca eficiencia, generando con ello la impunidad de los corruptos.

Sin embargo, dentro de esta problemática existe una variable que no ha sido materia de análisis profunda para dar una explicación coherente al fenómeno antes descrito, como es la participación ciudadana en las regiones del país. Cuando se habla de crisis en las regiones, también se hace referencia a la crisis de participación ciudadana, en las decisiones de la gestión pública regional. Esto ocurre no sólo en materia política, sino también en los diversos ámbitos de lo público, donde existen necesidades, derechos y también deberes que no solamente aborda el Estado, y que debieran ser un espacio para que la ciudadanía o comunidad organizada, se involucre en esas cuestiones.

En ese contexto, el derecho de participación ciudadana cobra vital relevancia como uno de los temas centrales dentro del Derecho Público que se materializa no solamente en la posibilidad que tiene el ciudadano de elegir a sus representantes, sino también en la facultad para intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones públicas e incluso ir más allá, como es la fiscalización directa de la ejecución de los proyectos de inversión social y productivos. Hoy día no puede hablarse de un sistema político y social verdaderamente democrático si su ordenamiento jurídico no cuenta con suficientes garantías para la participación de los

ciudadanos en los procesos decisionales y de ejecución. Sin embargo, como una característica de civilidad ciudadana, no se observa una participación masiva de los ciudadanos en la gestión regional, a través de las audiencias públicas por ejemplo. Más bien, los pobladores se integran en grupos antagónicos para defender sus intereses políticos de grupos partidarios, antes que defender los intereses de la Región. Con frecuencia se enfrascan en hechos de violencia, antes que pensar en la concertación, tolerancia, diálogo y unidad para buscar el fin común.

El fenómeno de la participación ciudadana en los asuntos del Estado se asocia a los fenómenos de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, y por otra parte, la gobernabilidad de un sistema político está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y para mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existen elevados niveles de participación popular. Sin embargo, se observa una crisis de Participación Ciudadana, por la apatía de la sociedad que deja a un costado tanto a la democracia como a la civilidad provocando una aristocracia (estructura política vertical donde los derechos y obligaciones se dan en función del estatus social) aunque sea antónimo de democracia, y dejando una civilidad a medias con desinterés social haciendo de estas actitudes teorías que no llegan a concretarse en la práctica completa, orillando al ciudadano a desentenderse de toda responsabilidad social y política.

Asimismo, el tema del escaso involucramiento ciudadano en las cuestiones de interés público está afectando también a todas las generaciones. Los procesos electorales recientes, lo mismo que estudios sobre juntas de vecinos y otras organizaciones de base, así lo demuestran. La abulia en materia de involucramiento activo en lo público que afecta a la sociedad, tiene explicaciones en cambios a nivel de valores sociales, pero también personales, donde el individualismo, lo efímero de los compromisos o el narcisismo, propios del mundo post moderno y el éxito individual como meta, tienen mayor valor que la búsqueda del bien común y el logro de lo colectivo. Además, se pasa la cuenta también a las autoridades quienes no han ejercido un liderazgo adecuado para incentivar una mayor participación. Ello en parte se debe a que desde el punto de vista práctico, implica ceder y compartir el poder, algo que muchos no están dispuestos a realizar. Desde el punto de vista más teórico si se quiere, las claves para una mayor participación ciudadana son una gran confianza en las instituciones, tema en lo que estamos muy débiles como sociedad. Al respecto, Tanaka (2001) señala que la participación es una construcción social que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea.

La regulación de la participación ciudadana se encuentra establecida a nivel Constitucional (artículo 192°), en la Ley de Procedimientos Administrativos (Capítulo VII: Participación de los administrados. Artículo 181.- Administración abierta. Artículo 182.- Audiencia pública. Artículo 183.- Convocatoria a audiencia pública. Artículo 184.- Desarrollo y efectos de la audiencia pública. Artículo 185.- Período de información pública). Del análisis de la normatividad *ut supra*, se infiere que la participación ciudadana es opcional y solo formal, sin que tenga carácter obligatorio y se considere como requisito previo para la toma de decisiones públicas, pese a que inciden directamente en la población. Es decir, la Ley de Participación Ciudadana es simbólica por que no obliga ni son vinculantes a las instituciones los informes y opiniones ciudadanos o de los representantes de la sociedad civil.

Otro tema fundamental es el Empoderamiento, que según Canal (2015), en el contexto de una estrategia de intervención social, es posible definirlo como el proceso selectivo, consciente e intencionado que tiene como objetivo igualar oportunidades entre los actores sociales. Es selectivo ya que el criterio central es el de identificar y contribuir con la transformación de sectores sociales excluidos. Su transformación hace más equilibradas las relaciones de poder y quienes han sido excluidos tienen posibilidades de ser actores de su propio desarrollo. En ese sentido, Blanchard & Randolph (1997), definen el empoderamiento como un proceso multidimensional de carácter social en donde el liderazgo, la comunicación y los grupos autodirigidos reemplazan la estructura piramidal mecanicista por una estructura más horizontal, en donde la participación de todos y cada uno de los individuos dentro de un sistema forman parte activa del control del mismo, con el fin de fomentar la riqueza y el potencial del capital humano que posteriormente se verá reflejado no solo en el individuo sino también en la comunidad en la cual se desempeña. Por su parte, Ferguson (1998), señala que “El empoderamiento es un proceso político y material que aumenta el poder del individuo y del grupo, su resistencia y su capacidad de actuar por sí mismos”. Asimismo, Zimmerman (2000), describe en su artículo la teoría del empoderamiento, que este es tanto una orientación valórica para el trabajo con la comunidad, como un modelo teórico para la comprensión del proceso y las consecuencias de los esfuerzos para obtener control e influencia sobre las decisiones que afectan la vida de uno, el funcionamiento de las organizaciones y la calidad de la vida comunitaria. La orientación valórica del empoderamiento sugiere objetivos,

metas, y estrategias para la implementación del cambio, mientras que la teoría del empoderamiento provee principios y un marco de referencia para la organización del conocimiento. La teoría del empoderamiento debe ser estudiada como proceso y como resultado, en lo primero cabe observar las estrategias que se llevan adelante, mientras que en el segundo se observan los resultados de los intentos de las personas o comunidades para obtener poder. El empoderamiento ciudadano fomenta la participación activa de los ciudadanos en los procesos gubernamentales y la toma de decisiones para impulsar cambios positivos en sus comunidades y en la ciudad.

La consecución del empoderamiento implica el desarrollo de estrategias dirigidas a los actores externos responsables de la definición de políticas o el cumplimiento de los derechos, también hacia el interior de los grupos y organizaciones sociales a fin de fomentar y promover relaciones horizontales, democráticas y respetuosas de las diferencias.

Conforme lo señala Ferguson (1998), cuando se presiona los procesos de empoderamiento resultan impuestos o forzados, se corre incluso el riesgo de reorganizar las relaciones de dominación al interior de los propios grupos sociales. En tal sentido, el empoderamiento es una estrategia gerencial que ayuda a enfrentar estos retos y desafíos en la dirección y administración moderna, en especial del principal activo “*el capital humano*”, derrumbando los viejos modelos metacéntricos de las empresas tradicionales. Para ello, la capacitación y la educación son los factores claves. Por tanto, el empoderamiento significa facultación y dar poder a la gente para decidir y actuar con responsabilidad y compromiso, en los momentos actuales constituye una herramienta gerencial fundamental para romper los viejos modelos mentales de liderazgo metacéntrico y autoritario que está orientado a dirigir y controlar a la gente.

Para lograr el empoderamiento de la participación ciudadana, es vital partir de su punto de vista y valores. Asimismo, para la implantación y medición del empoderamiento, se deben dar los siguientes pasos:

El primer paso, es la creación de una cultura del empoderamiento al interior de la organización, en la que se definan claramente los nuevos valores que se va adoptar en el trabajo tales como el compromiso, la lealtad, la solidaridad, compañerismo, la calidad en el trabajo, la responsabilidad.

El segundo paso, es la capacitación de los gerentes como coach, facilitadores y entrenadores, enseñar a nuestros colaboradores a que tengan confianza en sí mismo, en su equipo y en los nuevos enfoques que va tener el trabajo a partir de hoy, lo que implicará asignar valores agregados al trabajo, en el cuál puedan proponer mejoras significativas.

El tercer paso, los gerentes ya involucrados en la filosofía, deberán dirigir, guiar, apoyar y delegar la transformación y metamorfosis de la organización, a través de actitudes positivas que permitan: Motivar y entusiasmar a la gente, comunicar una visión clara del trabajo, articular una dirección precisa, fomentar la comunicación, inspirar y animar los logros, dar y recibir *feed back*, inspirar respeto y credibilidad,

El cuarto paso, tomar en cuenta que el empoderamiento, se basa en dos pilares fundamentales: La capacitación y la confianza, evidentemente la confianza no puede ser obtenida de inmediato, no aparece por arte de magia, sino que debemos construirla, realizando en primer lugar reuniones periódicas con aquellos trabajadores que parecen ser más flexibles y más involucrados, a quienes debemos explicar la filosofía del empoderamiento y cuál es la responsabilidad de unos y otros frente a la organización.

El quinto paso, es la formación de equipos de alto rendimiento, quienes estarán a cargo de un coach que los guíe “invisiblemente”, pues ellos deben iniciar a generar el cambio radical, deberán entonces monitorear a que la gente vaya poco a poco internalizando los nuevos valores, que se vean reflejados en sus relaciones interpersonales con sus colegas, colaboradores y superiores, desarrollo de un trabajo sinérgico habiendo desterrado ya las “islas”, obteniendo mayor compromiso e identificación con la organización, clientes y proveedores.

El sexto paso, es establecer un sistema de apoyo y mantenimiento sostenido del clima laboral obtenido, siendo imprescindible tener “Perseverancia en el propósito”.

En tal sentido, el empoderamiento ciudadano es la mejor herramienta para seguir transformando la sociedad, desde donde se debe: el poder del pueblo, y para ello necesitamos hacer tres cosas: participar, participar y participar. Según La Rosa (2001), el empoderamiento en términos de la participación hace referencia al “proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los pobres y excluidos para participar, negociar e influir en las instituciones que afectan su bienestar, vale decir, favorecer la inclusión social para el ejercicio ciudadano de deberes y derechos.”

Algunos autores como Khosa (2001), Ghose (2001), Sachs (2004) o Friedmann (1996), proponen acciones encaminadas a fortalecer el empoderamiento en los integrantes de un grupo o comunidad. Acciones que les

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. 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. 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.

De otro lado, en relación a lo anteriormente expuesto, **el presupuesto participativo por resultados** juega también un rol importante como un instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado. El Presupuesto Participativo cumple lo siguiente: Transparencia y control ciudadano; Modernización y democratización de la gestión pública; Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país; Construcción de capital social, y Participación ciudadana en la planificación y gestión pública.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Perú y las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades, los gobiernos regionales y gobiernos locales formulan sus presupuestos de manera participativa. Por su parte, la Ley Marco del Presupuesto Participativo establece los parámetros mínimos para el desarrollo del Presupuesto Participativo. Su reglamento y el Instructivo establecen los procedimientos y mecanismos específicos para su desarrollo. El marco legal que regula el Presupuesto Participativo, se encuentra conformado por la Ley N° 28056, su modificatoria Ley N° 29298, el Decreto Supremo N° 097-2009-EF modificado por el D. S. N° 132-2010-EF que precisa los criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital, su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF y sus modificatorias el D. S. N° 131-2010-EF y la Ley N° 28411 - Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, así como del Instructivo del Presupuesto Participativo Basado en Resultados No. 001 -2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral No. 007-2010-EF/76.01. Sin embargo hay una serie de críticas a ese marco legal, en materia de presupuesto participativo. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) señala en su artículo IX que el proceso de planeamiento es participativo. Esta ley permite incorporar en el proceso a la sociedad civil y los vecinos a título individual. Un primer problema que surge con la LOM es que las organizaciones de la sociedad civil que deseen participar en el Consejo de Coordinación Local (CCL) deben acreditar, de conformidad con los artículos 98 y 102, personería jurídica y tres años de actividad institucional comprobada. Al respecto existen diversas instituciones que han señalado que estos requisitos deben interpretarse como alternativos y no exigir ambos. Sin embargo el texto de la LOM es claro y exige a las organizaciones de la sociedad civil ambos requisitos: personería jurídica y tres años de actividad comprobada.

Asimismo, existe una valla alta para la participación ciudadana que genera la crítica de la ciudadanía, puesto que se considera que los artículos 98 y 102 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) deben modificarse ya que se coloca una valla muy alta para la participación ciudadana. La personería jurídica tiene un costo económico muy alto para las organizaciones sociales. La formalización en los registros públicos requiere una serie de pasos previos como la escritura pública, asesoría por un abogado, gastos notariales y registrales. Además, en el ámbito rural este requisito es más oneroso que en el ámbito urbano.

Por tanto, el requisito de los tres años de actividad comprobada, limita severamente la participación de organizaciones juveniles y constituye un elemento que no incentiva a la renovación de las organizaciones. Consideramos que debería exigirse únicamente un año de actividad institucional y sustituir la personería jurídica por el registro único de organizaciones que existe en las municipalidades.

En lo que respecta a la eficacia y eficiencia de la gestión pública, Parejo (1995:94) ha señalado que la eficacia en el ámbito administrativo, "es el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos o también la actuación para cumplir tales objetivos", en tanto que la eficiencia "significa hacer bien las cosas". La eficacia busca el resultado de la acción, la realización efectiva, real, de los objetivos deseados o programados. En tanto, la eficiencia se centra en el logro del resultado de la manera más óptima y menos costosa posible. En lo que respecta a la Administración Pública, la eficacia orienta el ejercicio de la función administrativa, tanto en lo que concierne a la organización de la Administración como en lo atinente a la actuación de ésta y sus relaciones con los ciudadanos. La eficiencia es la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y

los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos. La eficacia hace referencia a la capacidad para lograr lo que nos proponemos o el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia difiere de la eficiencia en el sentido que la eficiencia hace referencia en la mejor utilización de los recursos, en tanto que la eficacia hace referencia en la capacidad para alcanzar un objetivo. Podemos ser eficientes sin ser eficaces y podemos ser eficaces sin ser eficientes. Lo ideal sería ser eficaces y a la vez ser eficientes.

El Estado, necesariamente debe ser antes eficaz que eficiente. Es decir, debe producir con su gestión un impacto positivo en la población a la que se dirige. El Estado no está para ganar dinero, sino para ser eficaz, para distribuir equitativamente, para proteger al más débil, para ser un árbitro justo en las lógicas diferencias que conviven en toda sociedad. En síntesis, es erróneo intentar analizar el funcionamiento del Estado desde la lógica de la eficiencia. Este debe ser primero eficaz, luego si es eficiente, mejor. En cambio la Empresa privada, debe ser primero eficiente, luego también eficaz, esto es, más responsable por el impacto que su inocultable fin de lucro, muchas veces produce negativamente en la población.

Otro aspecto fundamental se relaciona con **los indicadores para medir la gestión pública**. La acción gubernamental como se encuentra planteada hoy día a nivel mundial, exige a los países fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados a través de sus entidades y organismos, como agentes dinamizadores de dicho accionar, esto es que se cuente con mecanismos de evaluación a la gestión orientándose hacia una "gestión pública orientada a resultados", es necesario por lo tanto que se cuente no solamente con sistemas de indicadores de nivel macro, sino también que se faciliten las herramientas para aquellos indicadores que implican el día a día en las operaciones que realizan las mencionada entidades y organismos. Es de vital importancia entender que en el contexto actual los ciudadanos, usuarios o beneficiarios son conscientes de su papel frente al desarrollo gubernamental Nacional y Regional, por lo que con mayor exigencia evalúan la cantidad, oportunidad y calidad de los bienes y/o servicios que reciben, por lo que se constituyen en una fuente de información clave para la mejora de los mismos. Cobran una gran importancia para la mejora en el desempeño institucional, sin embargo su diseño e implementación implican en la mayoría de los casos un desafío, dada la complejidad de las entidades que requieren aplicarlos.

Los indicadores de eficacia llevan de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de éstos a través de un sistema de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan: Productos que entrega el programa o el servicio; usuarios a quienes se dirige (número, características); objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar); y metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones).

Lo importante aquí es destacar, según Guinart y Sola (2003: 33) que "la ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación".

En cuanto a los indicadores de eficiencia, se enfocan en el control de los recursos o las entradas del proceso, evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos. Consisten en el examen de costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados. Es posible obtener mediciones de eficiencia, relacionando por ejemplo número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., con nivel de recursos utilizados para tales actividades, como son gastos de infraestructura, personal requerido para la atención, horas hombre requeridas, etc.

Este tipo de indicadores miden la forma de cómo se utilizaron los recursos durante el proceso de generación del producto y/o servicio. El análisis de la eficiencia se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (entradas del proceso), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible, en la cantidad adecuada y con una buena calidad. Por lo que se incluyen medios humanos, materiales y financieros. Para el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación, los insumos fundamentales son los indicadores: Eficacia: Logro de Objetivos; eficiencia: Uso de recursos; Calidad: Oportunidad, accesibilidad, exactitud; económico: Sencillo de calcular y gestionar.

En consecuencia, se justifica el presente trabajo de investigación porque tiende a determinar la influencia del empoderamiento de la participación ciudadana en la gestión pública en la Región La Libertad.

Los resultados obtenidos permitieron determinar que la gestión pública del Gobierno Regional de La Libertad en el periodo 2011-2018, desde un análisis global, resultó ser ineficiente e ineficaz, por no haber logrado sus

objetivos presupuestales y haber invertido solo una parte del presupuesto asignado en el periodo de investigación, por tanto si se empodera la participación ciudadana para la fiscalización y control de la gestión pública, entonces influirá directa y positivamente en la eficacia y eficiencia para el logro de los objetivos sociales en la Región La Libertad.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

2.1. Material de estudio.

2.1.1. Objeto de estudio: El objeto de estudio del trabajo de investigación fue el empoderamiento ciudadano y la gestión pública de la Región La Libertad en el periodo 2011- 2018.

2.1.2. Población: Estuvo constituida por las ejecuciones presupuestarias asignadas a la Región La Libertad, los funcionarios públicos y ciudadanos de la Región La Libertad, así como las normas que regulan la gestión regional. Asimismo, para complementar la información, se consideró dentro de la población a los ciudadanos y funcionarios públicos de la Región; así como las leyes que regulan la gestión pública y la participación ciudadana.

2.1.3. Muestra: La muestra de estudio estuvo constituida por la ejecución presupuestal asignada al Gobierno Regional de La Libertad en el periodo 2011-2018; así como por 10 funcionarios públicos para la obtención de información sobre la gestión pública en dicha región; y 40 ciudadanos de la Región La Libertad, para recabar información sobre su participación en la gestión pública regional. De igual manera, se consideró el estudio de la Constitución, la Ley de Descentralización, la Ley de Contrataciones del Estado, para determinarse sus alcances y sobre la forma como regulan la gestión regional; así como la legislación que regula la participación ciudadana.

2.2. Métodos y técnicas

2.2.1. Métodos. Para el estudio de la información obtenida, se utilizaron los métodos inductivo, deductivo y análisis, síntesis; así como los métodos exegético y hermenéutico para el estudio de la legislación que integran el objeto de investigación.

2.2.2. Técnicas: Se utilizaron las siguientes técnicas para el recojo de la información:

a. La técnica del análisis documental, para la obtención de datos sobre las ejecuciones presupuestarias asignadas al Gobierno Regional de La Libertad en el periodo 2011-2018;

b. la técnica de la encuesta, para obtener información de 10 funcionarios públicos sobre la gestión pública en el periodo estudiado; y de 40 ciudadanos de la Región La Libertad, considerados en la muestra de estudio, sobre su participación en la gestión pública del Gobierno Regional. La información obtenida se procesó atendiendo varias opciones, como respuesta a cada una de las preguntas relacionadas con la gestión regional y el grado de participación ciudadana; y

c. La técnica del fichaje, para recabar información acerca de la Constitución, la Ley de Descentralización y la Ley de Contrataciones del Estado, para determinarse sus alcances y sobre la forma como regula la gestión regional, y de la legislación sobre la participación ciudadana.

2.3. Instrumentos y fuentes de datos. Se utilizaron como instrumentos para recolectar información:

a. La hoja de registro de datos, de la ejecución presupuestal en el periodo 2011-2018;

b. Un cuestionario de encuesta, de 10 preguntas aplicada a los funcionarios públicos de la Región La Libertad, acerca de la gestión pública regional; asimismo, se aplicó dicho instrumento para obtener información de la opinión de 40 ciudadanos respecto a su participación en la gestión pública de su Región.

c. Las fichas textuales, para recabar información de la legislación que regula la administración regional y de la participación ciudadana.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 Resultados del presupuesto asignado a la región la Libertad en el periodo 2011-2018.

Tabla 1. Resultados de la ejecución presupuestal periodo 2011-2018 en la Región La Libertad.

Año	Presupuesto	Ejecutado	No ejecutado	%	%
2011	288,371,801	161,082,560	127,289,241	56.9	43,1
2012	226,235,339	117,980,043	108,255,296	52.1	47,9
2013	214,608,714	114,873,157	99,735,557	53.5	46,5
2014	1,258,000,000	440,300,00	817,700,000	35	65
2015	1,370,000,000	1,057,640,000	312,360,000	77,20	22,80
2017	1,620,675,370	442,444,376	1,178, 230.99	27,30	72,70
2018	1'938,862,080	451,966,080	1,486,896,000	51	49

Fuente: Congreso. Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

3.2. Resultados de la encuesta aplicada a los funcionarios públicos de la Región La Libertad sobre la eficiencia de la gestión pública en dicha región.**Tabla 2.** Respuestas de los funcionarios encuestados de la Región La Libertad sobre el aprovechamiento de los recursos públicos en dicha región

¿Cómo se aprovechan los recursos públicos?	N° de funcionarios	%
correctamente	03	30
Incorrectamente	07	70
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

Tabla 3. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre la calidad de las obras que se ejecutan en dicha región

¿Cuál es la calidad de las obras que se ejecutan?	N° de funcionarios	%
Buena	04	40
Regular	00	00
Mala	06	60
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

Tabla 4. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre la oportunidad de la ejecución de las obras en dicha región

¿Cuándo se ejecutan las obras públicas presupuestadas?	N° de funcionarios	%
En el tiempo establecido	03	30
Fuera del tiempo establecido	07	70
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

Tabla 5. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre la prioridad de la ejecución de las obras en dicha Región

De acuerdo a su prioridad ¿Cómo se ejecutan las obras?	N° de funcionarios	%
Se tiene en cuenta su prioridad	04	40
No se tiene en cuenta su prioridad, responden a otros fines	06	60
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

3.3. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre la eficacia de la gestión pública en dicha Región.

Tabla 6. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre cómo se ha realizado la gestión pública en dicha Región

¿Cómo evaluaría la gestión pública en la Región La Libertad?	N° de funcionarios	%
Buena	03	30
Regular	00	00
Mala	07	70
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

Tabla 7. Resultados de la encuesta a los funcionarios de la Región La Libertad sobre si se han alcanzado los objetivos de la gestión pública en dicha Región

¿Considera usted que con la ejecución presupuestaria asignada se han alcanzado los objetivos en la Región La Libertad?	N° de funcionarios	%
En su totalidad	02	20
Parcialmente	08	80
Ninguno	00	00
Total	10	100

Fuente: Encuesta aplicada a 10 funcionarios públicos de la Región La Libertad- agosto 2017

3.4. Resultados de la encuesta a 40 ciudadanos de la Región La Libertad sobre su participación en las decisiones de la gestión pública de la región.

Tabla 8. Respuestas de los encuestados sobre su participación ciudadana en la gestión pública en la Región La Libertad

Ha participado usted en alguna oportunidad para fiscalizar, hacer oír su voz, o ejercer control en la gestión pública en la Región La Libertad	N° de ciudadanos	%
Alguna vez	06	15
Nunca	34	85
Total	40	100

Fuente: Encuesta aplicada a 40 ciudadanos de la Región La Libertad- junio 2018

Tabla 9. Respuestas de los encuestados sobre las causas de su no participación ciudadana en la gestión pública en la Región La Libertad

Si su respuesta ha sido negativa en la pregunta anterior, ¿Cuál cree usted que ha sido la causa principal?	N° de ciudadanos	%
1. Desinterés en participar en la gestión pública	02	5
2. Desconocimiento de la ley de participación	02	5
3. Solo es una formalidad que no se toma en cuenta en las decisiones	13	32.5
4. Porque falta fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública	17	42.5
5. No sabe no opina	06	15
Total	40	100

Fuente: Encuesta aplicada a 40 ciudadanos de la Región La Libertad- junio 2018

De los resultados de la tabla 1, se observa que en el año 2011, los Gobiernos Regionales y Locales, mostraron bajos niveles de ejecución de inversiones de 64.4% y 63.1%, respectivamente, por debajo de lo ejecutado por el gobierno nacional (78.1%). El Gobierno Regional de La Libertad, de un total de S/. 288, 371,801 asignado, solo ejecutó S/.161, 082,560; es decir solo el 56.9% del presupuesto.

En el año 2012, La Libertad solo ejecuto el 52.15 del presupuesto, ocupando el último lugar a nivel nacional. Al respecto, durante la sesión descentralizada de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, realizada en la ciudad de Chiclayo, el presidente de la Comisión de Descentralización, Richard Acuña Núñez, pidió al presidente regional de La Libertad de ese entonces, José Murgia Zannier, se sirva responder a algunas interrogantes con respecto a la ejecución del presupuesto 2012. Acuña Núñez dijo que la ejecución presupuestal de inversiones al día de hoy del Gobierno Regional, es uno de los más bajos a nivel nacional, aun habiendo modificado el presupuesto en aproximadamente en 60 millones.

En el año 2013, de manera conjunta los gobiernos regionales alcanzaron una ejecución presupuestal de inversiones del 81% (7,016 millones de soles), de acuerdo a la información de la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) del MEF. Sin embargo, el Gobierno Regional de La Libertad ocupó el puesto N° 12 del Ranking, con un 53,5% de ejecución presupuestal. Lo que quiere decir, que no hubo una gestión eficaz en la ejecución del presupuesto.

Sobre la gestión pública del Gobierno Regional de La Libertad en el año 2014, la ejecución presupuestal al mes de septiembre de ese año, se hallaba en un 35,5%, lo que indicaba retraso en las inversiones. El presidente regional interino de ese entonces, Carlos Sandoval de la Cruz (Reemplazante del Gobernador titular aprista José Murguía Zannier), se propuso como meta, hasta el término de su gestión en octubre, llegar a un 50%. El funcionario recordó que el presupuesto 2014 de la región era de unos 1,300 millones de nuevos soles, pero la mayor parte se iba en gasto corriente, como son los pagos de planillas en los diversos sectores públicos. Sandoval precisó que el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), era de 1,133 millones de soles y el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) se elevaba a 1,258 millones de soles.

Se puede colegir, entonces, que del presupuesto asignado para el año 2014, solo se gastó o invirtió una tercera parte, a menos de tres meses para terminar el año presupuestal. Si bien es cierto que existe la mala costumbre de dejar al último la ejecución de algunos proyectos, por diversos motivos (entre ellos políticos), también es cierto que ello demuestra una falta de eficiencia organizacional en la gestión pública por la falta de fiscalización de los entes encargados y de la misma ciudadanía que son los interesados directos en la ejecución de los proyectos sociales para mejorar su calidad de vida.

En consecuencia, la gestión pública del Gobierno Regional en ese periodo fue absolutamente ineficaz, pues las metas u objetivos trazados no fueron alcanzados. Lo que significaba también una falta de control ciudadano en la toma de decisiones. En otras palabras, no existió participación ciudadana para hacer sentir la voz del pueblo ante un Gobierno Regional ineficaz.

Sobre la gestión pública del Gobierno Regional de La Libertad en el año 2015, si bien se observa que la ejecución presupuestal de ese año supera a la del año 2014, sin embargo, el resultado solo es aparente, puesto que su presupuesto fue mayor al año anterior, por lo que, en términos nominales, su ejecución muestra una caída con respecto al 2014.

El Gobierno Regional de La Libertad se ha mantenido como la primera región que presenta mayor inversión en la ejecución de su presupuesto. De acuerdo a las cifras del portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hasta setiembre de 2015, la Región La Libertad ocupaba el tercer lugar a nivel nacional, con un presupuesto de ejecución de gasto que alcanzaba el 54.1%. La antecedían Lima con 56.9% y Ayacucho con el 55.9%, respectivamente.

Si bien en el año 2016 se ejecutó el 96,60% del presupuesto asignado, sin embargo en los años 2017 y 2018 disminuyó sustancialmente con la ejecución del 27,30 y 51% del presupuesto asignado, respectivamente.

De otro lado, algunas de las municipalidades provinciales de La Libertad no culminaron del todo bien en lo que a ejecución de gasto se refiere. De acuerdo al último reporte emitido ese año en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de las 12 provincias de la Región La Libertad solo siete municipios ejecutaron más del 70% en obras, dentro de las que destacaron municipios de la sierra liberteña. En penúltimo lugar figuró Trujillo.

De los resultados de las tablas 1 al 4, de la encuesta aplicada a los funcionarios públicos **de La Libertad**, el 70% respondió que no se aprovechan correctamente los recursos públicos; el 60% dijo que las obras que se ejecutan en dicha región son de mala calidad; mientras que el 70% respondió que las obras se ejecutan fuera del tiempo establecido; y por último, el 60% de los funcionarios de la Región La Libertad respondieron que no se tiene en cuenta la prioridad de la ejecución de las obras en dicha Región, sino otros fines, respectivamente. Estos resultados son indicadores de eficiencia de la gestión pública, de lo que se colige que el Gobierno Regional no desempeñó eficientemente sus funciones en la ejecución presupuestal asignada en favor de la sociedad liberteña.

En cuanto a los resultados de las tablas 5 y 6, conforme al 70% y 80% de los encuestados, respectivamente, se puede establecer que el Gobierno Regional no ha tenido un desempeño eficaz en su gestión, ya que si se relaciona estos resultados con los de la eficiencia y la casi nula inversión del gasto presupuestal, nos permite colegir que no se alcanzaron los objetivos o metas trazadas para la ejecución de proyectos sociales que permitan mejorar la realidad social de las comunidades de su jurisdicción y así como la calidad de vida de sus habitantes. Es decir, globalmente, no hubo una gestión pública eficiente y eficaz en la Región La Libertad en el periodo 2011-2018.

En relación a los resultados de la tabla 8, el 85% de los ciudadanos encuestados respondieron que nunca han hecho uso de su derecho de participación ciudadana en la gestión pública de la Región La Libertad, con el fin de hacer oír su voz, fiscalizar y ejercer control en las decisiones públicas de las municipalidades y la Región.

De los resultados de la tabla 9, el 42.5% de los ciudadanos encuestados respondieron que la causa principal de la no participación ciudadana es “la falta de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública”, mientras que el 32.5% respondió que otra de las causas de la no participación ciudadana es “que solo es una formalidad que no es tomada en cuenta al momento de tomarse las decisiones públicas”. Es decir, resulta de vital importancia, para revertir esta situación, que se empodere o fortalezca la participación ciudadana, con mejores leyes e incentivos, pues se observa de la problemática estudiada, que la normatividad que regula la participación ciudadana tiene una serie de incoherencias que no se ajusta a la realidad social, pues, por ejemplo, los artículos 98 y 102 de la LOM colocan una valla muy alta para la participación ciudadana. La personería jurídica tiene un costo económico muy alto para las organizaciones sociales. La formalización en los registros públicos requiere una serie de pasos previos como la escritura pública, asesoría por un abogado, gastos notariales y registrales. Además, en el ámbito rural este requisito es más oneroso que en el ámbito urbano. Asimismo, el requisito de los tres años de actividad comprobada, limita severamente la participación de organizaciones juveniles y constituye un elemento que no incentiva a la renovación de las organizaciones. Por tanto se considera que debería exigirse únicamente un año de actividad institucional y sustituir la personería jurídica por el registro único de organizaciones que existe en las municipalidades.

El empoderamiento, por tanto, se constituye en un medio o estrategia para contribuir a la democratización y ejercer la ciudadanía, de manera que las personas sean protagonistas de su propio desarrollo. En este proceso, el Estado es una pieza clave. Pero si el Estado no realiza las correcciones necesarias para incentivar una masiva participación ciudadana de los habitantes de las comunidades de la Región La Libertad, traerá como consecuencia que no haya una debida fiscalización de las obras que deben ejecutarse. Aunado a todo esto, en general, no existe un debido control de la Gestión pública por parte de la procuraduría pública y de las instituciones que se relacionan con las investigaciones y procesos de corrupción de funcionarios públicos. Hoy día observamos que en todas las instituciones públicas se constatan actos graves de corrupción, como en los gobiernos regionales de Ancash, Tumbes, Pasco, etc., además de los gobiernos locales; y recién las instituciones contraloras, por presión de la prensa y de la misma población, se interesan por combatir la corrupción en la administración pública.

En consecuencia, los resultados anteriores permiten considerar que la gestión pública en la Región La Libertad es ineficaz e ineficiente y que existe un desinterés en la población para intervenir en los asuntos públicos, falta identificarse con las necesidades de su comunidad para insertarse en las decisiones regionales y locales, pese a que la misma Ley del Presupuesto Participativo y la Ley Administrativa General ley lo permite. Se ha llegado al colmo de afirmar que se prefiere a un presidente o alcalde que "robe pero que haga obras". Lo que indica, además, su impotencia para revertir esta situación anómala, que César Hildebrandt lo ha denominado "resignación degenerada". Sin embargo, el empoderamiento o fortalecimiento de la participación ciudadana puede revertir positivamente esta situación.

4. CONCLUSIONES

La normatividad legal que regula actualmente la participación ciudadana en los gobiernos locales y regionales impide una masiva participación de los ciudadanos en la gestión pública en La Libertad.

No existe conciencia participativa de los administrados en la Región La Libertad.

La gestión pública del Gobierno Regional de La Libertad en el periodo 2011-2018, desde un análisis global, resultó ser ineficiente e ineficaz, por no haber logrado sus objetivos presupuestales y haber invertido solo el 56.9% del presupuesto en el año 2011, el 52.15% (en último lugar) en el año 2012, el 53,5% en el año 2013, el 35% en el año 2014 y el 77.2 % en el año 2015, pero por el mayor presupuesto asignado ese año, en comparación a los años anteriores; y en los años 2017 y 2018 disminuyó sustancialmente con la ejecución del 27,30 y 51% del presupuesto asignado, respectivamente.

Lo anterior ha determinado que si se empodera la participación ciudadana para la fiscalización y control de la gestión pública, entonces influirá directa y positivamente en la eficacia y eficiencia para el logro de los objetivos sociales en la Región La Libertad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanchard, K., Carlos, J. & Randolph, A. 1997. Empowerment: 3 Claves para lograr que el proceso de facultar a los empleados funcione en su empresa. Norma S.A., Bogotá.
- Canal Acero, M. 2015. Incidencia en el empoderamiento a comunidades atendidas por Organizaciones de Desarrollo y Paz en Colombia. www.caf.com/media/3207/MargaritaCanal. 24-08-15.
- Ferguson, A. 1998. ¿Puede el desarrollo propiciar el empoderamiento y la liberación de las mujeres? University of Massachusetts. Amherst.
- Friedmann, J. 1992 Empowerment: The Politics of Alternative Development, Oxford: Blackwell.
- Guinart y Sola. 2003. Indicadores de Gestión para las entidades públicas. VIII Congreso del CLAD. Citado en: ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Noviembre de 2005. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ghose, R. 2001. Use of Information Technology for Community Empowerment: Transforming Geographic Information Systems into Community Information Systems. Transactions in GIS. Vol. 5 Issue 2 Page 141 March 2001.
- Hildebrandt, C. 2014. En su columna Matices del semanario En sus Trece de circulación nacional. Disponible en: LaRepública.pe/política. Viernes, 03-10- 2014.
- Khosa, M. 2001. Empowerment through Economic Transformation. Capítulo 1: Empowerment and transformation in South Africa.
- La Rosa, L. 2001. Empoderamiento y Programa Subsectorial de Irrigación. Banco Mundial- PSI. Print, Junio 2001.
- Muñoz, P. 2014. Descentralización: ensayando un balance del proceso. Disponible en [El Comercio.pe](http://ElComercio.pe) del sábado 31 de mayo del 2014.
- Muñoz, P. 2005. El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. SER. Lima. 85 pp.
- Parejo, L. 1995. Eficacia y Administración. Tres Estudios. MAP. Madrid. 216 pp.
- Quiñones, P. 2012. Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala. Argumentos. Revista de Análisis y crítica. Edición N° 3 julio 2012. Disponible en: <http://revistargumentos.org.pe/>.
- Recio Andreu, A. 2009. La crisis del neoliberalismo. Revista de Economía Crítica, N° 7, primer semestre, pp. 106-117.
- Sachs, I. 2004. Inclusive development strategy in an era of globalization. Disponible en línea: www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/publicat/.
- Tanaka, M. 2001. Participación Popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. Colección mínima. IEP. Consorcio de investigación económica y social, marzo 2001. Lima, Perú.
- Zimmerman, M. 2000. Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis. En Rapaport, J. & Seidman (Eds.) Handbook of Community Psychology. New York, NY: Kluwer. 43 – 63.