

**FACULTAD LATINOAMERICANA  
DE CIENCIAS SOCIALES**

**FLACSO**

**Maestría en Ciencias Sociales  
con especialización en  
Estudios de Género**

**“PEQUEÑA  
CIUDADANA”**

**De SONIA GARCÍA ALVARADO  
Quito, 2003**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES – FLACSO**  
**Maestría en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de Género**  
**“PEQUEÑA CIUDADANA”**  
**De SONIA GARCÍA ALVARADO**  
**Dirigida por: Dr. Felipe Burbano de Lara.**  
**Lectores: Dra. Gioconda Herrera; Dr. Eduardo Kingman.**  
**Quito, 2003**

## INDICE

Introducción.....	4
<b>CAPITULO I</b>	
Contexto y marco teórico.....	6
Gobierno local y democracia para las mujeres.....	10
Igualdad formal y desigualdad real.....	13
Espacio público.....	15
Ciudadanía diferenciada.....	17
La participación como disciplina.....	20
Los patrones normalizados de género.....	23
Los papeles políticos de las mujeres de Salcedo.....	23
Los asuntos de las mujeres en la agenda pública.....	24
<b>CAPITULO II</b>	
De la milicia a la participación de las mujeres.....	26
La planificación como una práctica de empoderamiento.....	29
Más razones que reflexiones.....	32
Efectos y afectos de la planeación estratégica participativa.....	34
Enfoques y desenfoques: de mujer a género.....	39
Planeación estratégica con rostros de hombres y mujeres.....	44
Panorama de Iniciativas Municipales a favor de las mujeres.....	48
<b>CAPITULO III</b>	
La disciplina de la participación.....	63
Salcedo.....	63
La planeación estratégica participativa como disciplina, o cómo se disciplina en la participación.....	66
Disciplina.....	67
Dispositivo.....	68
Poder.....	68
Las tecnologías del saber de la Planeación.....	69
Las tecnologías del Poder.....	78
La Conducta Activa como Virtud Ciudadana.....	78
Colocar la palabra.....	84
El carácter local de la crítica a los grandes discursos.....	94
<b>CAPITULO IV</b>	
Ciudadanía diferenciada y políticas de identidad.....	99
La agenda local.....	103
Políticas sociales y de asistencia.....	110
Políticas de identidad.....	111
Políticas comunitarias.....	114
Lo que es de adentro.....	119
De opciones y cautiverios.....	120
Los papeles para las mujeres.....	125
Lo que es de afuera.....	128
Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	140
Anexos.....	144

## CAPÍTULO III

### LA DISCIPLINA DE LA PARTICIPACIÓN

La trayectoria seguida por la planeación estratégica, en su incorporación a la gestión de los gobiernos municipales, y los argumentos por los cuales ésta asume el enfoque de género visualiza a la planeación participativa como una de las vías que ha permitido a las mujeres acceder al espacio público y posicionar sus demandas en los gobiernos locales, pero, ¿en qué condiciones participan hombres y mujeres?

Este capítulo aborda, desde la microsociología, las técnicas, procedimientos y efectos de la participación sobre hombres y mujeres. El postulado central es que la planeación participativa entraña un régimen disciplinario en el cual juegan un rol determinante discursos normalizados de género. Elegir esta perspectiva de análisis es resultado de identificar dos de las características del método genealógico propuesto por Foucault: la observación de las prácticas humanas como fenómenos sociales contingentes, cargadas de detalles descriptivos, y el carácter local e histórico de esta observación<sup>97</sup>; lo que permitió hacer inteligibles los efectos reales de la PLP sobre hombres-mujeres. No interesa, entonces, la participación ciudadana en la construcción de escenarios locales democráticos, sino la forma en la que se construyen o modelan las virtudes cívicas promovidas por la participación ciudadana.

Antes de emprender el análisis es necesario conocer al cantón objeto de este estudio, San Miguel de Salcedo.

#### **Salcedo**

Salcedo fue seleccionado por CONAMU, IULA y AME para desarrollar un proceso de Planeación Participativa en base a un conjunto de criterios técnicos y políticos que lo señalan como uno de los 50 cantones más pobres del país, de acuerdo a información proporcionada por el INFOPLAN; tiene un alto porcentaje de población indígena y campesina; y tenía voluntad política para emprender la tarea de planeación expresada por sus autoridades locales.

Para quienes no habitan en Salcedo o han estado cercanos al pueblo únicamente por motivos de estudio o trabajo, no habrán mayores noticias que las provocadas por los populares helados elaborados con jugos de frutas; el pinol –harina preparada con distintos cereales y panela–; o la ahora infortunadamente conocida laguna de Yambo, donde se presume que la policía arrojó los cuerpos de los hermanos Restrepo. Para tener una idea del escenario donde se llevó a cabo el proceso PLP es necesario consignar antes alguna información.

El cantón Salcedo se ubica en el sector centro-norte de la provincia del Cotopaxi que es parte del callejón interandino (Hoya del Patate). Tiene una superficie aproximada de 533 kms<sup>2</sup> en la que se distribuyen seis parroquias:

---

<sup>97</sup> DONNELLY, Michael. "Sobre los diversos usos de la noción de biopoder." Pg. 193. En *Michael Foucault, filósofo*, Gedisa, Barcelona, 1995.

Cusubamba, Mulalillo, Pansaleo, Mulliquindí, Antonio José Holguín y San Miguel. El origen de este cantón se remonta a 1919, cuando se formó la Junta Patriótica "San Miguel de León", que promovió la creación de Salcedo el 19 de septiembre de 1919.<sup>98</sup>

Con una orografía bastante irregular, que incluye profundas cañadas como las de Yanayacu y Tigualó, o la laguna de Yambo, hasta los más de 30 picos que sobrepasan los 4000 metros adornando las cordilleras central y occidental, valles y mesetas fértiles han definido la vocación productiva agrícola y ganadera como la principal fuente de desarrollo económico del cantón, abasteciendo el mercado interno con papas, hortalizas, lácteos y flores para la exportación. Otras actividades productivas importantes son el comercio y la artesanía que aprovechan la vía panamericana que une el fuerte circuito comercial de Ambato con Quito. Con una población de 45.300 habitantes, de los cuales 23.400 son mujeres<sup>99</sup>, San Miguel de Salcedo es una ciudad pequeña que cuenta con algunas dependencias públicas propias: Juzgado y Registro Civil, Comisaría, Registro de la Propiedad, Notarías, Corsicén, Andinatel, Inecel, Policía, Cuerpo de Bomberos y el Hospital Yerovi Markuard, entre los más importantes. Al no ser capital provincial no tiene despachos de dependencias ministeriales de educación, salud u obras públicas mismas que se ubican en Latacunga a sólo 25 minutos de distancia. Las necesidades educativas están cubiertas por seis escuelas primarias, seis centros pre-escolares, cuatro colegios y un centro de promoción y capacitación popular. No tiene universidades por lo cual los jóvenes hombres y mujeres deben movilizarse a Ambato y Quito para realizar sus estudios superiores.

Con un índice de pobreza del 78%, Salcedo se caracteriza por presentar grandes inequidades sociales y económicas. Las parroquias rurales son las más afectadas y, en consecuencia, lo es la población indígena; así, en San Miguel como cabecera cantonal, el 27,9 % de las viviendas tiene agua potable al interior, mientras en Cusubamba solo el 9%. En San Miguel la PEA alcanza el 26,6% y en Mulliquindil es de apenas el 11,7%. Por otra parte, la información muestra desigualdades entre hombres y mujeres, en algunos casos severas, como en educación por ejemplo. En Cusubamba, del total de analfabetos que corresponde al 40,08% el 29,7 son hombres y el 49,4 son mujeres.<sup>100</sup>

En San Miguel es notorio el cooperativismo, quizá como una respuesta de los actores locales para enfrentar la marginación y la pobreza. Este aspecto fue aprovechado en el proceso de PLP que convocó a líderes, hombres y mujeres, que representaban una variedad de intereses de acuerdo al tipo de organización al que pertenecían. Destacan cooperativas de ahorro y crédito (9 de Octubre Ltda., San Francisco, y Familia Cumbijin Ltda.); cooperativas de

<sup>98</sup> En la historia de este municipio destacan los efectos de la Reforma Agraria implementada en el país a partir del año 63 la cual distribuyó tierras de las grandes haciendas que permanecían ociosas y se las entregó a comunidades indígenas. Dos grandes terremotos destruyeron parcialmente la floreciente ciudad, uno en 1797 y otro en 1949. La ciudad ha sufrido también las consecuencias de las erupciones del volcán Cotopaxi. A mediados de la década del 80 se desarrolló un proyecto de desarrollo rural de conformidad con la tendencia de la época por la cual el Estado implementó varios DRIS destinados a mejorar e integrar la producción agrícola rural a los mercados nacionales.

<sup>99</sup> Fuente: Documento de Plan Estratégico Participativo de Salcedo.

<sup>100</sup> Fuentes: INFOPLAN-ODEPLAN. Presidencia de la República y SIISE II-2000.

vivienda (19 de Septiembre, Nuestro Pueblo y San Miguel); cooperativas de producción agrícola (Consolación, San Fernando y Buena Esperanza), e innumerables cooperativas de riego entre las que destaca la más antigua: la Junta de Aguas de Toaelín. Cooperativas de transporte que regulan esta actividad limitando el ejercicio particular de este oficio (tres cooperativas de buses y busetas, siete cooperativas de camionetas que permiten transportar productos y personas a las comunidades rurales alejadas del centro poblado). Por otra parte encontramos organismos culturales: Comité Central pro Festejos de los Aniversarios Cantonales; Asociación de Egresados de los colegios, San Francisco de Asís y los grupos Renovación y Nueva Generación, que promueven las letras y el arte. Organizaciones de carácter social como el Patronato Municipal, el Club de Leones, la Asociación de Salcedenses Radicados en Quito y Guayaquil, la Sociedad de Artesanos, la UNE Salcedo, el Sindicato de Choferes, de Mecánicos, Peluqueros, Artistas, Sastres y Modistas. Instituciones deportivas como la Liga Deportiva Cantonal, que cuenta con 54 equipos de fútbol en tres categorías. Organismos barriales que representan a los seis barrios de la ciudad: Norte, Sur, Económico, Eloy Alfaro, América y la Florida.

Existen múltiples organizaciones indígenas y campesinas adscritas al Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC), organización de segundo grado que agrupa a organizaciones de base. Un espacio que aglutina a distintas organizaciones indígenas y campesinas es la Casa Campesina, que nació con el proceso de la pastoral social de la Iglesia Católica, con fines de integración y desarrollo de estos pueblos. Destaca también la presencia de organismos privados de cooperación nacionales e internacionales como Plan Internacional, Cooperación Suiza y el Banco Mundial.

Según las autoridades del cantón, los problemas que llevaron a la necesidad de formular un plan fueron la contaminación de los ríos, quebradas y canales de riego; servicios deficientes de agua potable, alcantarillado, alumbrado público recolección de basura; mal estado de las vías, desorden de mercados, desorden en crecimiento urbano y falta de definición de área protegidas o para uso fabril e industrial; pobreza, analfabetismo —especialmente rural—, migración por falta de fuentes de trabajo y falta de autoestima e identidad ciudadana. Las palabras del alcalde, el socialcristiano Guillermo Pacheco Parreño reelecto en mayo del 2000, dan cuenta de la voluntad política que llevó a la implementación del Plan Estratégico Participativo en Salcedo:

*“Llega un momento en el que no es suficiente pensar en la solución de los problemas uno por uno, pues, hemos visto que esto lleva muchos años y lo más probable es que al solucionar uno descuidemos los otros. Era necesario tener un mapa de ruta que organizara la gestión municipal y la participación comunitaria en un esfuerzo colectivo para salir del centralismo que ha mantenido nuestra actitud conformista”<sup>101</sup>.*

Según lo expresado la motivación por implementar procesos de planificación tuvo que ver con la necesidad de resolver problemas concretos, e inaugurar

<sup>101</sup> Fragmento de entrevista al Licenciado Guillermo Pacheco, Alcalde de Salcedo, realizada con objeto de este trabajo.

prácticas descentralizadas, como la planificación, que implica capacidades de definir, priorizar y atacar los problemas desde donde se los vive, desde lo local. Estas premisas han estado presentes en el conjunto de municipios que han hecho planificación participativa en general, y particularmente en aquellos que incluyeron temas de equidad de género. Sin embargo, en el caso de Salcedo, cabe anotar que el proceso de planificación se ejecutó el último año de gestión de las autoridades que lo impulsaron, lo cual causó el rechazo de algunos sectores sociales y, por supuesto, de partidos políticos opositores que lo calificaron de oportunismo político en tanto el Alcalde se candidatizó durante este tiempo para su reelección.

### **La planeación estratégica participativa como disciplina, o cómo se disciplina en la participación.**

9 a.m., 14 de agosto de 1999. El frío y el viento arrecian como casi siempre en Salcedo durante las mañanas. Se ha llenado el coliseo deportivo de uno de los planteles educativos, escenario para la inauguración del proceso de Planeación Estratégica con la "Asamblea Cantonal". El acto se abre con el discurso del alcalde sobre la importancia de la participación ciudadana: "...entendiéndose en forma clara el concepto de democracia, cuando todos los sectores de nuestra sociedad han participado y han tomado decisiones al estructurar bases sólidas para una verdadera planificación social..."<sup>102</sup>. Según los registros, a este acto acudieron aproximadamente 250 personas de las cuales 214 eran hombres, y 35 mujeres. Así se dio inicio públicamente al proceso de planeación. Dos meses antes se venían desarrollando actividades puertas adentro de la municipalidad, para poner a punto el programa que permitiría implementar el paquete metodológico construido por las tres instituciones asesoras. Entre las actividades relevantes que se realizaron previamente a la asamblea figuran la "sensibilización" a las autoridades sobre las bondades de la planificación participativa; la selección y capacitación de personas de la localidad que harían de facilitadores/as en los distintos espacios de planificación, y la elaboración de un diagnóstico sobre la situación del cantón en distintos campos.

Con los preparativos trabajados cuidadosamente se puso en escena este singular evento que abrió un ciclo de más de un año de duración por el cual las autoridades locales convocaron, por primera ocasión, a l@s habitantes del lugar al diseño de un plan de acción para el ejercicio de su gobierno y los subsiguientes. *"Este proceso constituye la gran oportunidad de que los ciudadanos se reencuentren con aquellos a quienes les confirieron el mandato del gobierno local. La planeación participativa permite a los electores ser ciudadanos activos permanentes, pues define los proyectos prioritarios para su cantón integrándose todos de forma responsable en su ejecución y sostenimiento"*<sup>103</sup>.

A partir de este momento, los actores locales, hombres y mujeres que respondieron a la convocatoria, y que fueron parte del proceso de Planeación, se sometieron al régimen disciplinario de PLP. No interesa a los objetivos de

<sup>102</sup> Fragmento del discurso inaugural que consta en la presentación del documento del Plan Estratégico Participativo de Salcedo.

<sup>103</sup> Fragmento del discurso de Gonzalo Darquea coordinador general del Plan - IULA.

este trabajo establecer la eficacia de esta disciplina desde el nivel de cumplimiento de los proyectos, o programas diseñados, ni su contribución al fortalecimiento de espacios locales democráticos -“grandes discursos”-, sino los efectos sobre l@s ciudadan@s que participaron en este proceso.

La aproximación a los mecanismos y efectos de la participación, se ha logrado cruzando tres nociones: disciplina, dispositivo y poder.

## **Disciplina**

La noción de disciplina usada por Foucault para dar cuenta de los sistemas de conocimiento y control, del cuerpo o la mente, que se emplean para analizar el discurso médico, psiquiátrico, las prácticas de sanción carcelarias, así como las prácticas sexuales en occidente, fue la que suscitó mi interés por ensayar una reflexión sobre la PLP como un régimen disciplinario. Trataba de aclarar dos dudas recurrentes mientras fui actora y espectadora de este proceso ¿Dónde radica el poder de estos Procesos, cuando no son implementados por mandato legal ni voluntad jerárquica de autoridad? ¿Por qué la PLP, planteada como neutral, parecía tener efectos diferentes sobre hombres y mujeres?

*“Sabemos que las administraciones de los regímenes democráticos liberales multiplican las instrucciones y las prescripciones destinadas a hacer que sus ciudadanos sean más confiables, más controlables, más previsibles”<sup>104</sup>*. Esta cita plasma el sentido que Foucault daba a las sociedades normalistas y particularmente a lo que Pizzorno llama el “normalismo público” y da cuenta de su amargura respecto de la sociedad que somete irremediamente a los individuos en el cumplimiento de reglas de las cuales las más eficaces son aquellas que no se imponen por poderes jerárquicos o coercitivos. En este sentido, la PLP como régimen disciplinario, implica un sentido normalizador de la conducta ciudadana de hombres y mujeres porque sus reglas tienen tal poder que llegan a internalizarse, a subjetivarse, de tal suerte que no requieren restricciones o prohibiciones explícitas, sino que son expresión de autodisciplina de las mismas personas, de su ley moral, como lo planteara Kant.

Al recuperar la concepción de disciplina como un régimen de poder-saber, se devela que el discurso de la participación ciudadana enmascara normas reguladoras del “ejercicio ciudadano”. Las técnicas empleadas para promover la participación contradicen los postulados de la participación como expresión de libertad individual, en tanto que las personas se someten a procedimientos que conducen su voluntad. En este sentido, si los escenarios democráticos modernos han sido construidos sobre la base de procesos permanentes de disciplinamiento de sus ciudadanos, gracias a los cuales se hacen posibles<sup>105</sup>, la implementación de planes estratégicos locales es precisamente un instrumento de gobernabilidad, pues mediante la aplicación de un sistema

<sup>104</sup> PIZZORNO, Alejandro. “Foucault y la concepción liberal del individuo”. Pg. 203, en *Michel Foucault Filósofo*. Editorial Gedisa, Barcelona. 1995.

<sup>64</sup> Ibid. Pg. 190.

conformado por herramientas, instrumentos, prácticas y disposiciones, así como el fomento de actitudes de cultura política, se direcciona la participación ciudadana.

### **Dispositivo**

“Los dispositivos (...) según los analiza Foucault, son máquinas para hacer ver y hacer hablar”<sup>106</sup>. Estos se componen de un conjunto de líneas cuyos atributos principales son la movilidad (variaciones de dirección) y ramificación (derivaciones). Habría tantas líneas cuanto más complejo sea el dispositivo, por lo cual, al desentrañarlo, paulatinamente se construirá una cartografía. La imagen del mapa es, quizá, la que mejor describe al dispositivo pues en él se ven la variedad de elementos de distintas naturalezas que conforman el conjunto. De la misma forma en que se presentó el plano actual del cantón Salcedo –con información correspondiente a diferentes campos: demográfico, económico, político, geográfico, social y ambiental, entre otros– se articula un dispositivo. No caben análisis unilineales o deterministas, por los cuales se llegaría a conclusiones derivadas de procedimientos verticales, sino interpretaciones multi causales y análisis sistémicos.

Al retomar la noción de dispositivo como el punto de vista pluridimensional y multicausal de la microsociología fue posible deconstruir la PLP como una disciplina con procedimientos, técnicas y efectos sobre ciudadan@s localizad@s. De los distintos elementos constitutivos del dispositivo son particularmente útiles las *curvas de visibilidad* y las *curvas de enunciación*, mismas que resultan ser puntos o quiebres particularmente importantes en las líneas, o, como yo lo veo, “nudos críticos” que dejan observar aspectos claves de la disciplina.

Estas líneas permiten al dispositivo hacer ver y hacer hablar una realidad concreta, y es lo que me propongo dilucidar en adelante, mediante un recorrido por las tres dimensiones internas que Foucault distingue en un dispositivo: Saber, Poder y Subjetividad de la planeación participativa.

En suma, si el dispositivo es el dínamo de la disciplina, en que posibilita visibilizar, enunciar y entender sus diferentes componentes, me será útil para entender el papel que juega la participación ciudadana en la disciplina de planeación estratégica y como se desenvuelven y reaccionan hombres y mujeres cuando son convocados a participar.

### **Poder**

La tercera noción empleada para este análisis es la de “poder” desarrollada por Foucault, misma que ha alimentado notablemente el pensamiento feminista a la vez que cuestionado sus planteamientos absolutistas en torno a la noción binaria de poder: dominación-subordinación.

Para Foucault “los nuevos procedimientos de poder” *“funcionan no ya por el derecho sino por la técnica, no por la ley sino por la normalización, no por el*

<sup>106</sup> DELEUZE, Gilles. “¿Qué es un Dispositivo?”, en *Michel Foucault. Filósofo*. Op. cit. Pg. 155.

*castigo sino por el control, y que se ejercen en niveles y formas que rebasan el Estado y sus aparatos.”*<sup>107</sup>

El poder implica:

- Una multiplicidad de relaciones.
- Diversidad de fuerzas contradictorias e inmanentes al dominio en que se ejercen.
- Una dinámica de luchas y enfrentamientos.
- Interdependencia de las relaciones de fuerza, oposición y resistencia.
- Estrategias de reproducción y debilitamiento.

El efecto de esta compleja trama del poder se visualiza en la ley, los aparatos estatales y las hegemonías sociales. La norma, entonces, no es el fundamento del poder sino su efecto visible, su instrumento.

El poder está en todas partes, viene de abajo hacia arriba, y viceversa, no es potestad de unos pocos actores, ni se expresa y ejerce a través de un conjunto reducido de instituciones. Las relaciones, instituciones, discursos y prácticas son relaciones de poder.<sup>108</sup>

La tradición feminista vinculada a la preocupación sobre la política ha tenido cercanía con el pensamiento de Foucault en tanto ve al poder manifestarse en el conjunto de relaciones humanas; sin embargo se aparta de este pensador cuando tiende a considerar el poder como un factor negativo, como una expresión de dominación proveniente desde afuera (Facio, 1997). Por otra parte, Foucault ha tendido a homologar el poder con la política al punto de plantear como sinónimo lo personal con político; o la necesidad de pensar la democracia en las relaciones privadas (Lamas 2000) lo que deja fuera la dimensión del poder que se ejerce por voluntad de las personas y en ejercicio de la capacidad de opción, es decir, desde la libertad y no desde la opresión. Esta dimensión es la que se tratará en este y el siguiente capítulo.

## **Las tecnologías del Saber de la PLP**

“¿Qué es lo que uno debe ser capaz de saber sobre sí para desear renunciar a algo?”, se pregunta Foucault en la introducción a lo que llama las *Tecnologías del yo*<sup>109</sup>, que permiten el análisis de los dispositivos desde la primera de sus dimensiones: el saber o los conocimientos que fundamentan y dotan de poder a un discurso. No interesa entonces —esta es la posición de Foucault y la que se toma en este trabajo— la perspectiva ideológica de los discursos, por la cual se imponen conocimientos y prácticas que obedecen a intereses específicos mediante una lógica vertical, sino la manera en que se construyen estos discursos y los mecanismos por los cuales los individuos (hombres y mujeres) los asumen, llegando a modificar su conducta y fachada<sup>110</sup>. Desde esta

<sup>107</sup> FOUCAULT, Michael, *Historia de la sexualidad*. Vol. I. Ed. Siglo XXI, México. 1989. Pg. 109.

<sup>108</sup> *Ibid*, pg. 113

<sup>109</sup> FOUCAULT, Michael, *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Paidós, ICE-UAB, Barcelona, 1990, pg. 47

<sup>110</sup> La noción de fachada hace alusión a la “actuación” o la ejecución de roles cumplidos por las personas de acuerdo a distintas circunstancias y escenarios en que se encuentren. Este concepto es trabajado por

perspectiva, más importantes son los mecanismos de autocontrol individuales que las acciones represivas de terceros.

Partiendo del punto anterior, ¿Con qué procedimientos pudo el discurso de la planeación convertirse en verdad? ¿Qué es lo que hombres y mujeres llegaron a saber de sí mismos en el contexto de la planeación local de Salcedo?

La experiencia de Salcedo muestra que lo que dota del sentido de verdad a la planificación local es la participación, en tanto tod@s quienes son parte del proceso comparten una misma visión de los problemas de su comunidad, conocen los mecanismos, reglas, procedimientos metodológicos con los que se definen los proyectos de desarrollo así como una misma visión de futuro. Este compartir no quiere decir necesariamente que estén de acuerdo, sino más bien que son parte del proceso e incluso han cedido posiciones en función del bien común. La participación ciudadana quitó a la planificación toda sombra de incertidumbre, pues la gente mediante un conjunto de procedimientos y herramientas fue viendo, entendiendo, aceptando, proponiendo e involucrándose directamente en la ejecución de los proyectos, con lo cual se legitima el proceso socialmente. Cosa contraria ocurría en modelos de planificación centralistas y verticales, donde más allá de los planificadores y el grupo cercano de autoridades nadie más conocía las razones y procedimientos por los cuales se llevó a cabo tal o cual obra o proyecto:

*“La credibilidad de la comunidad depende en gran medida del nivel de participación que se logre de los diferentes actores sociales en actividades de planificación, seguimiento y evaluación”<sup>111</sup>.*

El dispositivo de la participación construye una realidad concreta y se expresa a manera de *líneas discontinuas de luz y enunciación*, es decir, visibilizando y definiendo aspectos claves de esa realidad. El conocimiento producto del proceso de planeación ya no será potestad de l@s planificador@s sino de los hombres y mujeres que participaron en la PLP.

El punto de partida es la visualización del contexto mediante una serie de diagnósticos socioeconómicos, demográficos, ecológicos, viales, urbanos. *“Conocer cómo somos, dónde estamos, cuáles son los obstáculos, qué nos falta para competir?”<sup>112</sup>*. Esta etapa se llevó a cabo en dos partes, en la primera el grupo de facilitador@s recogió y procesó información secundaria, y en la segunda, socializó la información a l@s ciudadan@s para complementarla y analizarla a la luz de los criterios y conocimientos de la gente de Salcedo<sup>17</sup>. Los diagnósticos conforman las líneas de luz del dispositivo de la participación, en tanto muestran la realidad circundante, poniendo en evidencia las carencias materiales, las desigualdades objetivas, los problemas tangibles.

---

Goffman y más adelante ha sido utilizado para analizar los efectos particulares de la participación sobre las mujeres. GOFFMAN Erving, *La representación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu Editores, 1994.

111 BURGUAL, Gerrit., Cuellar, Juan Carlos, *Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales, Manual de Facilitación*, Abya Yala - SNV, 1999.

112 DARQUEA, Gonzalo, *Planeación Estratégica Municipal*. Proyecto SACDEL; ediciones IULA/CELCADEL, Quito, 2000.

(Steiner)

En el cuadro siguiente se detalla, mediante un conjunto de indicadores, la situación del cantón en varios campos, información con la cual l@s actor@s locales conocieron la dimensión cuantitativa de sus problemas. En esta acción racional de entender el entorno, radica el poder del dispositivo de la participación, en tanto deja ver a la gente "la verdad" manifiesta de forma irrefutable -cálculos matemáticos- expresada mediante índices, porcentajes, números, tasas. El diagnóstico ofrece la constatación empírica de una realidad que amerita cambios, movilizand@ la voluntad de quienes participan para comprometer sus esfuerzos en este sentido.

<b>INDICADORES GENERALES</b>						
<b>SALUD</b>	<b>San Miguel</b>	<b>Antonio José Holguín.</b>	<b>Cusubamba</b>	<b>Mulalillo</b>	<b>Mulliquin Dil Sta. Ana</b>	<b>Pansaleo</b>
Prevalencia de desnutrición crónica (talla,edad)	61.5	61.5	68.0	66.8	63.2	62.9
<b>VIVIENDA</b>						
Viviendas con agua potable al interior	27.9	7.8	9.0	9.7	11.3	10.9
Viviendas con servicio de Alcantarillado	33.0	4.0	13.3	8.2	7.0	6.3
Viviendas con servicio de Recolección de basura	31.0	0.7	2.0	0.1	1.6	0.2
Viviendas con servicio de electricidad	88.8	84.0	59.4	73.5	80.9	88.1
Viviendas con servicio higiénico exclusivo	36.2	12.9	13.8	6.7	21.0	6.0
Viviendas con características de Hacinamiento	25.3	14.1	32.9	25.8	23.8	18.6
<b>Pobreza</b>						
Incidencia de la pobreza	76.0	72.6	88.5	81.2	83.6	79.4
Incidencia de la indigencia	36.0	23.3	53.7	37.9	32.5	26.8
<b>Empleo</b>						
% de asalariados en la PEA	27.6	24.4	13.4	20.4	11.7	14.8
% de trabajo. Agrícolas PEA	50.8	69.7	84.4	75.0	76.4	68.6
% de trabajo. Manufactureros asalariados PEA	9.3	6.0	0.9	4.4	6.0	3.3
% de trabajo. Manufact. en la PEA	3.2	4.3	0.3	1.8	1.7	1.8
% de trabajo. Públicos en la PEA	8.0	4.5	2.2	2.5	2.4	3.9
% de no asalariados del sector terciario en la PEA	15.5	5.8	3.9	5.2	7.1	13.4
Años promedio de escolaridad PEA	5.2	5.3	3.1	4.2	4.6	5.4
% de trab.agrícolas en la PEA.	11.5	4.9	8.8	11.0	4.3	2.1
<b>Indicadores de síntesis</b>						
Índice de desarrollo educativo	51.4	54.2	39.8	45.8	47.3	52.5
Índice de desarrollo en salud	45.7	41.7	39.0	38.6	40.5	40.0

Índice de desarrollo- infraestructura	52.3	44.1	45.2	44.8	44.9	44.7
Índice de desarrollo en vivienda	53.5	49.4	42.6	46.3	48.4	49.8
Índice de desarrollo social	49.2	48.9	38.9	43.2	45.2	47.5
Necesidades básicas insatisfechas	50.8	51.1	61.1	56.8	54.8	52.5
Fuente: INFOPLAN-ODEPLAN. Presidencia de la República						
Elaboración: CONAMU. Presidencia de la República						

La información detallada permitió a l@s ciudadan@s de Salcedo conocer la situación de cada una de las parroquias del cantón y percibir las diferencias sociales o económicas entre una y otra, arribando a conclusiones como las siguientes:

- Mayores niveles de desarrollo en la cabecera cantonal frente a las demás parroquias;
- Más del 50% de la población no tiene satisfechas sus necesidades básicas;
- Los años promedio de la población efectivamente ocupada (PEA) apenas alcanza los 5;
- La pobreza tiene una incidencia sobre la población total de un 75%.
- La indigencia en Cusubamba afecta a más de la mitad de la población.

Las conclusiones de los diagnósticos fueron apropiadas por las personas que participaron en la PLP, a tal punto que en las encuestas levantadas con objeto de este trabajo, el 100% de hombres y mujeres que participaron en el proceso de planeación expresaron problemas que constan en los diagnósticos. Los principales problemas mencionados fueron: analfabetismo y niveles bajos de educación; pobreza, especialmente rural; baja cobertura de servicios públicos e infraestructura; desnutrición de niños; desventajas de las mujeres (sociales y económicas). Las personas que no participaron en la PLP lógicamente mencionaron menos problemas que los que constan en los diagnósticos, de forma más general e imprecisa, y otros problemas que fueron expresados en la PLP como desorden y suciedad de la ciudad, mala gestión de autoridades, delincuencia, entre otros.

Lo que queda claro es que el dispositivo de la planeación participativa permite mediante las técnicas de diagnóstico, dar a conocer la realidad, dejando ver aquellos puntos que posteriormente se propondrá atacar. No se mira a través suyo aquello que no cabe en su discurso. Simplemente al no interrogar, al omitir, no ilumina ni enuncia los aspectos que se quedan fuera. Para el efecto no existen. Desde esta perspectiva por ejemplo, no se mencionan aspectos relacionados con otro tipo de necesidades no materiales y que según las teorías del Desarrollo a Escala Humana<sup>113</sup> son relevantes como las necesidades vinculadas al sentir (afectividad), al ser (identidad o autoestima), al actuar (dinámica y relaciones de grupos humanos-capital social). Esta primera constatación pone de manifiesto la centralidad e importancia que tiene el crecimiento económico, el bienestar material en la concepción de desarrollo

<sup>113</sup> SEN, Amartya. *Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI*: 1998

implícita en los procesos PLP, pese a que, como se mencionó en los capítulos anteriores, sus pretensiones son más amplias.

Pero el diagnóstico no solo permite saber más del contexto en que las personas viven, sino también posibilita el conocimiento de "uno mismo", en tanto se ofrece información con la cual las personas en adelante se identificarán: pobre o analfabeta, profesional, asalariado agropecuario, con hijos pequeños desnutridos, etc. Este conocimiento sirve para auto-describirse, para identificarse con unos y diferenciarse de otros, etiquetarse o definirse de acuerdo a parámetros que posiblemente antes desconocían.

Otra observación que puede hacerse sobre la información estadística presentada, pero esta vez por parte de personas con conocimientos o interés por los aspectos de género, es que al no presentar información desagregada por sexo se invisibilizan las disparidades entre hombres y mujeres, lo cual pone de manifiesto la omisión de los aspectos de género al interior de las disciplinas científicas. El ámbito de la producción de estadísticas no ha sido la excepción, y aún hoy, en nuestro país se continúa produciendo información para la población en general, salvo la información demográfica, pues en esta disciplina la variable sexo -a través de lo cual se opera la producción de datos para hombres, mujeres y distintos grupos de edad- constituye un criterio de clasificación básico. Cuando se incorporó el factor género como categoría de análisis en los diagnósticos de Salcedo, los problemas adquirieron rostros y edades en aquellos campos en los cuales había información desagregada por sexo (educación y PEA).

<b>INDICADORES DESAGREGADOS POR SEXO DE LAS PARROQUIAS DEL CANTÓN SALCEDO</b>						
<b>INDICADORES</b>	<b>San Miguel</b>	<b>Antonio José Holguín.</b>	<b>Cusubamba</b>	<b>Mulalillo</b>	<b>Mulliquín Dñ Sta. Ana</b>	<b>Panzaleo</b>
<b>EDUCACIÓN</b>						
<b>ANALFABETISMO</b>	22.55	10.16	40.08	27.29	19.17	8.57
<b>HOMBRES</b>	15.0	5.2	29.7	19.2	12.3	3.9
<b>MUJERES</b>	29.3	14.2	49.4	34.2	25.1	12.3
<b>AÑOS DE ESCOLARIDAD</b>	4.7	4.5	2.0	3.3	3.7	4.5
<b>HOMBRES</b>	5.4	5.3	2.7	4.1	4.3	5.3
<b>MUJERES</b>	4.1	3.9	1.4	2.7	3.1	4.0
<b>POBLACIÓN CON INSTRUCCIÓN SUPERIOR</b>	8.9	3.3	1.0	2.6	1.9	3.5
<b>HOMBRES</b>	9.3	4.6	1.3	3.3	2.4	5.0
<b>MUJERES</b>	6.4	2.3	0.8	2.0	1.5	2.2
<b>TASA NETA DE ASISTENCIA PRIMARIA</b>	93.3	95.2	90.6	91.3	94.0	93.4
<b>HOMBRES</b>	94.5	93.3	90.9	92.6	94.0	94.5
<b>MUJERES</b>	92.1	96.8	90.4	89.9	94.0	92.7
<b>TASA NETA DE ASISTENCIA</b>		53.8	11.5	27.6	24.4	46.3

SECUNDARIA	39.7					
HOMBRES	41.0	58.6	14.5	30.0	24.3	49.4
MUJERES	38.4	48.6	8.3	25.1	24.6	43.4
TASA NETA DE ASISTENCIA SUPERIOR	8.9	10.7	0.6	5.1	4.0	6.8
HOMBRES	9.1	11.7	1.0	5.1	4.6	7.0
MUJERES	8.6	9.8	0.3	5.1	3.6	6.6
PEA						
% POBLACIÓN FEMENINA EN LA PEA	37.4	49.9	36.8	40.6	35.7	38.9

Índice de feminidad: Porcentaje de mujeres por cada 100 hombres. (INEC 1990 DPA 99).	107.4%
Bonos de solidaridad (Madres beneficiarias) Número de madres, calculado según el total de beneficiari@s (SIISE, Mapa de la acción social)	4.027
Fuente: SIISE	

(Fuente: INFOPLAN-ODEPLAN. Presidencia de la República. Elaboración: CONAMU-1999).

Al trabajar los diagnósticos con técnicas adecuadas para el análisis de la realidad desde un enfoque de género, se dejaron ver aspectos tales como que las mujeres de Salcedo tienen mayores niveles de analfabetismo en todas las parroquias, menores niveles de escolaridad, menores tasas de educación secundaria y superior, menor participación en la PEA. Estas desigualdades identificadas como "disparidades", justificaron la acción del CONAMU que pretendió promover la implementación de políticas tendientes a disminuirlas o cerrarlas.

Como se planteó anteriormente, el diagnóstico no sólo permite saber sobre la realidad exterior sino sobre "un@ mism@". Para las mujeres, un panorama que muestra inequidades exhibe su condición de desventaja frente a la de los hombres, y da como resultado el reconocimiento de sí mismas; la identificación con otras mujeres, y las diferencias respecto de los hombres. El resultado del diagnóstico, fue el establecimiento público de un discurso sobre las mujeres. Este discurso es el de las desventajas o desigualdades en relación a los hombres. Fueron "descubiertas" y nombradas como "discriminadas" con suficientes pruebas empíricas. El saber sobre la discriminación femenina tuvo poder para articular el discurso que justificó el paquete de políticas implementadas en Salcedo dirigidas a mujeres, es decir que movilizó la voluntad política de las autoridades a la vez que propició el "descubrimiento" de las mujeres de sí mismas. Algunos testimonios transcritos a continuación, fruto de un grupo focal realizado con mujeres de Salcedo que participaron en el proceso de PLP, da cuenta de este "descubrimiento".

*"Se me abrieron los ojos, pude entender algunas cosas que para mi eran así, por que la vida era así". (Rosa B.).*

*"Una piensa que es solo problema de una, que yo tuve mala suerte porque mis padres no me pudieron mandar al colegio, pero cuando se ve que muchas mujeres están en la misma situación, da rabia oiga, eso es injusticia". (Bertha C.).*

*"Que las mujeres estamos peor, que tenemos más y peores problemas que los hombres, que hemos sido relegadas" (Patricia C)*

La intención de las facilitadoras del Conamu, entre las que se contaba la autora de esta tesis, era hacer ver y hacer hablar a los números sobre las diferencias en la situación de hombres y mujeres, como punto de partida que justificara intervenciones específicas a favor de estas últimas; sin embargo, la información fue insuficiente. Más adelante profundizaré este punto desde la lógica de los saberes eruditos o cotidianos que subsisten -soterrados o invisibilizados- en la jerarquía del conocimiento formal. Al momento, interesa dejar claro que cuando se puede ver la diferencia existente entre los géneros en cualquier campo, es posible enunciarla, hacerla pública y definirla, es así como la noción de *inequidad* de género, que hace relación a las diferencias o desventajas de las mujeres respecto de los hombres, fue incluida en la PLP de Salcedo por las planificadoras feministas. Como se observa, para describir el dispositivo de género que explica las diferencias entre hombres y mujeres, el feminismo sigue el mismo procedimiento que permite dotar de verdad a otros discursos: hacer ver (diagnósticos desagregados por sexo e indicadores construidos ad hoc como los índices de inequidad que se formulan con el cruce de distintas variables: niveles de escolaridad, niveles de ingreso, participación política de hombres y mujeres, entre otros) y enunciar usando mecanismos legitimados técnica y políticamente. Las curvas de enunciación y visibilidad muestran entonces el discurso de las mujeres como sujetos discriminados, como ciudadanas de segunda categoría.

Quando el diagnóstico elaborado por l@s facilitador@s fue socializado con la población del cantón para afinarlo y completarlo, dado que a esa fecha los datos no estaban actualizados, en tanto en Ecuador apenas se realizó el censo de población y vivienda en el 2001, otros problemas salieron a la luz:

- *Discriminación de la gente de Salcedo a los campesinos e indígenas de las otras parroquias.*
- *Falta de autoestima de la gente de Salcedo.*
- *Violencia doméstica hacia las mujeres y los niños.*
- *Alcoholismo, especialmente de varones y jóvenes.*
- *Maltrato de las compañías de transporte a los usuarios.*
- *Usura en los mercados populares por parte de prestamistas.*
- *Abandono de hogares por migración de hombres y mujeres fuera del país.*
- *Locales nocturnos y casas de tolerancia ubicadas en barrios residenciales.*

Salcedo) se ve una realidad antes inexistente por el uso de categorías generales y homogeneizadoras como familia, comunidad, parroquia, cantón y provincia.

El diagnóstico interno de Salcedo estuvo orientado a recuperar los aspectos positivos, o las potencialidades del cantón, para enfrentar los problemas contando con los recursos y oportunidades locales. Se identificaron así un conjunto de *ventajas comparativas*, que se refieren a los recursos o capitales de todo orden (humanos, técnicos, naturales) con los que cuenta el cantón, entre los que se pueden nombrar:

- Los páramos y las bellezas naturales andinas.
- Suelos de excelente productividad.
- Recursos hídricos abundantes
- Organizaciones campesinas, indígenas y gremiales con trayectoria.
- Ubicación geográfica.
- Tradición y folclore.
- Grupos de mujeres organizados.

Todo este bagaje de información producida en los diagnósticos, es resultado de la aplicación de procedimientos del dispositivo de participación, a saber:

Los diagnósticos han mostrado la verdad. Todo régimen disciplinario impone un "régimen de verdad", en esto radica su poder. La verdad expuesta por los diagnósticos es el paquete de información referida a los problemas y a las ventajas comparativas del cantón. Verdad expresada en información cuantitativa (en su mayoría), cuyo peso es tal que aparece como irrefutable.

Han facilitado el conocimiento de un@ mism@ y la identificación con otr@s en condición similar. El autoreconocimiento ubica a l@s individuos respecto de sí mismos y de los otros a través de problemas o ventajas comunes.

Han nombrado, mediante la constitución de definiciones cuyo contenido clasifica a las personas de acuerdo a los problemas que comparten: mujeres analfabetas, mujeres discriminadas, niños desnutridos, indígenas discriminados.

Han sido elaborados mediante la co-autoría de planificadores-población. Son resultado de un proceso en el cual la gente aportó, modificó, ratificó la información, con lo cual los criterios de verdad no han sido dados unilateralmente por los planificadores. Se gestó la construcción de una verdad colectiva.

Lo que los diagnósticos no muestran, no existe. La capacidad de los diagnósticos por captar la realidad está definida por las concepciones y discursos de desarrollo, donde las carencias materiales o las necesidades objetivas ocupan el lugar central, por lo que no se diagnostican (o se lo hace muy superficialmente y de forma subsidiaria), otro tipo de carencias como las afectivas o espirituales.

Extienden a los ámbitos locales discursos de verdad que aparecen como descubrimientos antes que como nociones preexistentes, es el caso de la discriminación de las mujeres. Este quizá sea uno de los puntos que mayor debate cause en el feminismo, pues quienes atacan posiciones etnocéntricas dirán que se imponen discursos occidentales, mientras que por otro lado, quienes desde la militancia hacen de la subordinación la plataforma de lucha para el cambio, argumentarán que no hay sociedad local alguna que haya escapado a la ideología patriarcal basada en la hegemonía masculina. Independientemente de este debate, las tecnologías de la PLP permitieron ver y enunciar el discurso de la subordinación, que al aparecer como un "descubrimiento colectivo" se legitimó socialmente en Salcedo.

El saber sobre la realidad local es un discurso social e históricamente construido, investido de poder en tanto verdad, con capacidad de inteligibilidad y de control social, que se expresa como descubrimiento de una realidad subyacente. La construcción colectiva de esta verdad (descubrimiento colectivo) no sólo legitima el contenido de esta verdad sino el poder de este dispositivo, sus efectos y mecanismos, es decir: los resultados de los diagnósticos y las técnicas empleadas en ellos.

En suma, percibir y saber la realidad de una manera determinada es el efecto principal de las tecnologías del saber, pues lo que hacen es "disciplinar la mirada", tan es así, que cuando el feminismo promueve el enfoque, la visión o la perspectiva de género, lo que está postulando es un re direccionamiento de las formas y mecanismos de ver el mundo con los que fuimos disciplinados, es decir, un re disciplinamiento.

### **Las tecnologías del Poder**

Si, en tanto crea una verdad colectiva, el diagnóstico es el punto desencadenante del dispositivo de participación en los procesos de PLP, los siguientes pasos que corresponden al análisis de los problemas locales y al diseño de las soluciones, encarnarían la morfología del dispositivo, en tanto aplicación de un conjunto de criterios e instrumentos metodológicos, que operan como mecanismo de disciplinamiento ciudadano.

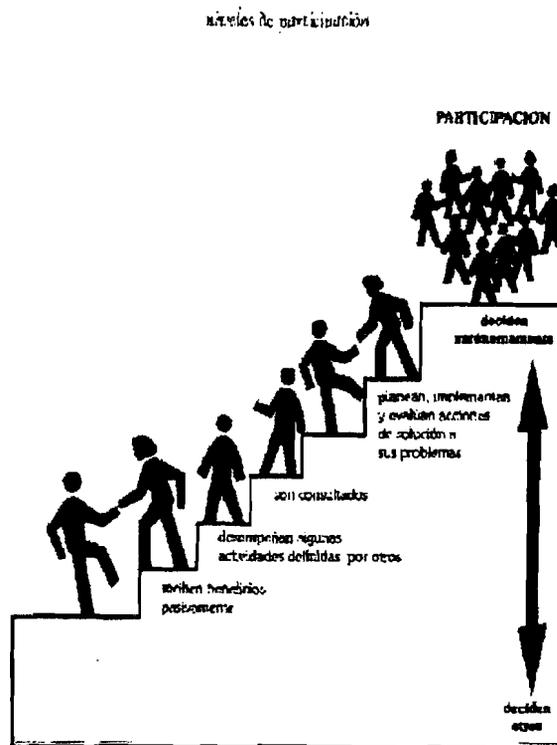
El inicio del hilo que desarrolla esta madeja lo encontramos en la voluntad de participación de las personas, expresada en la respuesta a la convocatoria hecha por el Municipio con objeto de elaborar un Plan Estratégico para el cantón. A partir de ese momento el dispositivo de las tecnologías de poder se expresa mediante dos mecanismos: *el fomento de una conducta activa y la conducción de la participación.*

### **La Conducta Activa como Virtud Ciudadana**

"Ustedes tienen la palabra", es el lema del proceso de planeación participativa. Es conocida por los participacionistas del desarrollo la "escalera de participación", imagen que ilustra los niveles de participación de las personas en intervenciones de desarrollo impulsadas por agentes externos. Lo interesante de esta imagen es que muestra la trayectoria que la participación ciudadana debe tener para cumplir exitosamente los requerimientos de la planeación, y más allá de eso, perfila lo que al parecer va constituyendo el

nuevo atributo de la ciudadanía: la "*participación activa*". La calidad de la participación definiendo las virtudes ciudadanas, en tanto en la medida en que se asumen obligaciones se disfrutan derechos ciudadanos. El estatus ciudadano marcado por la sola adscripción al estado no bastaría, y las obligaciones ciudadanas reducidas al voto y los deberes fiscales tampoco.

En la base de la escalera se describe la actitud pasiva por excelencia, en la cual las personas aparecen como receptoras de beneficios decididos y planeados por otros; en el siguiente las personas que desempeñan tareas dirigidas por otros; en el tercer peldaño las personas consultadas para la definición de proyectos; en el cuarto las personas que tienen capacidad para planificar, implementar, e inclusive evaluar sus acciones; en el quinto las personas que deciden autónomamente, lo que significa que tienen suficiente capacidad interna (organización, grupo o municipio) para no depender de terceros. Si este esquema opera como una guía para los planificadores locales, quienes tratarán de desplegar todos sus esfuerzos para lograr que las personas asciendan a los peldaños más altos, y se aparten de conductas clientelares, el efecto de poder que tiene es que genera una tipología de la participación ciudadana basada en la conducta. Esta conducta debe ser aprendida e incorporada eficientemente por las personas, lo que significa el desarrollo de capacidades específicas. Quedan descalificadas las personas que no participan, se descalifica la actitud pasiva.



Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres. Manual de capacitación.. Proyecto PROEQUIDAD: cooperación República de Colombia y República Federal Alemania GTZ, Colombia 1995.

Las nuevas virtudes ciudadanas se configuran alrededor de la participación activa y el tipo de ciudadan@ ideal es quien más aporta, entonces, las

obligaciones crecen en tanto se fomenta la reciprocidad ciudadana. Esta versión de ciudadanía es más participativa y más responsable socialmente que la concepción liberal, utilitaria y basada en derechos individuales. Molineaux encontró que el feminismo latinoamericano coincidió con las ideas de O'Donnell, Lechner, a favor de la "ciudadanía activa" o de la "participación" porque eran vistas como contrapeso a las políticas corruptas y alienadas del estado y como una actividad virtuosa por derecho propio que contribuía a la construcción de la sociedad civil y, por ende, de cimientos más firmes para la democracia.<sup>116</sup>

Al aplicar los parámetros que la escalera establece, encontramos que la participación de las mujeres en relación a los hombres en la PLP de Salcedo fue menor en número y de menor "calidad". Las listas de control de asistencia nos ofrecen los datos:

<b><u>PARTICIPANTES:</u></b>	<b><u>MUJERES Y HOMBRES</u></b>	
Asamblea inaugural.....	35	214
Mesa concertación salud.....	7	8
Mesa educación.....	6	21
Mesa medio ambiente.....	1	14
Mesa artesanía.....	0	16
Mesa producción agropecuaria.....	15	27
Mesa de infraestructura y agua potable	1	32
Mesa de riego.....	2	48
Mesa de desarrollo urbano y tránsito.....	0	16
Mesa de turismo y recreación.....	4	19
Talleres barriales Cusubamba.....	12	15
Talleres Mulalillo.....	20	12
Talleres Panzaleo.....	9	15
Talleres Mulliquindil.....	7	17
Talleres Antonio José.....	10	19
Talleres San Miguel.....	8	33
Reuniones gremiales educadores.....	5	8
Reuniones choferes.....	0	22
Reunión Casa Campesina.....	8	16

La información da cuenta de una menor participación de mujeres en relación a los hombres en general, con la excepción de Cusubamba, parroquia en la cual hay una fuerte organización de mujeres. Un dato adicional es que esta reunión se llevó a cabo en días laborables y en horas de la tarde, cuando hay menos hombres en sus casas -a causa del trabajo remunerado fuera de la unidad productiva familiar-, mientras que las otras reuniones parroquiales se programaron en fines de semana y en horas de la noche. Se observa también mayor presencia de mujeres en las mesas de educación y en los talleres barriales, debido a una fuerte participación de mujeres en el magisterio, y posiblemente a mayores facilidades de asistencia a los talleres que se

<sup>116</sup> MOLYNEUX, Maxine. "Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas." Artículo inspirado en el capítulo 7 del libro de Maxine Molyneux, *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Palgrave, Nueva York-Londres, 2000.

realizaban dentro de los barrios al no tener que movilizarse lejos de sus hogares. Por otra parte sorprende la ausencia total de mujeres en las mesas de desarrollo urbano y artesanía y su mínima participación en las mesas de medio ambiente, infraestructura y riego.

Si la cantidad de mujeres que participaron nos da cuenta de un menor acceso en relación a los hombres, las responsabilidades que estas asumieron y las demandas presentadas nos dan cuenta de la calidad de su participación.

- Cada mesa de concertación debía elegir un-a presidente y un subalterno con atribuciones para convocar a los/las integrantes de la mesa, procesar los resultados y productos de la Planificación encomendados a estas, y representar a la mesa en el Comité de Desarrollo Local. De las ocho mesas, en dos se nombraron como subalternas a mujeres (educación y cultura), y en ninguna como presidenta a una mujer.
- El Comité de Desarrollo Local, que fue la instancia conformada para definir los programas locales, aprobar el mandato ciudadano y dar seguimiento a su cumplimiento, incluyó a los concejales de los cuales solo una era mujer. Integró también a los/las directores departamentales del municipio con una mujer en el área de recreación y cultura.
- El diseño de los programas no incluyó las necesidades ni propuestas de las mujeres. Este aspecto es el más relevante, pues evidencia que la ausencia de las mujeres impide la transferencia de sus demandas -las cuales no se canalizan vía representación masculina-, y por otra parte, que el punto de vista de este sector social fue descalificado en el proceso de priorización de proyectos principales. Este proceso lo abordaré en detalle más adelante.

La escasa participación de mujeres y su poca incidencia en la PLP de Salcedo, sin duda posibilitan construir el discurso feminista -saber- sobre la participación política pasiva de las mujeres, en este cantón y en el país en general. Discurso feminista que se expone como verdad a la luz de un conjunto de argumentos de entre los cuales vale destacar tres.

- **La desigualdad real frente al principio de igualdad política.** Pese a que la planeación participativa no tuvo explícitamente ninguna normativa o mecanismo de exclusión de las mujeres, al no considerar los obstáculos y las condiciones de desempeño del rol reproductivo en nuestra sociedad, ni la cultura de participación en la que los varones asumen la representación de las mujeres, se las excluyó en mayor medida que a los hombres. El uso de mecanismos neutros se tradujo en omisión de las mujeres; así, los horarios y los lugares en los que se desarrollaron los distintos actos de la planeación participativa influyeron en el acceso de las mujeres. Por otra parte, la convocatoria fue dirigida en general a los "jefes de hogar", líderes comunitarios, profesionales o empleados. ¿Cómo se puede aplicar el principio de igualdad y tratar como iguales cuando las condiciones objetivas de las mujeres son desventajosas? Si en Salcedo la presencia de mujeres en cargos directivos es menor a la de los hombres, o si las tasas de analfabetismo son superiores en las mujeres, no era factible garantizar igualdad en la participación. Desde esta perspectiva, el ejercicio igualitario de los

derechos políticos efectivamente pasa por la adquisición de otros beneficios, (educación en todos sus niveles, empleo y profesionalización, propiedad, autonomía física, movilidad, sexualidad, divorcio), sin los cuales la participación política se da en condiciones de desventaja. La exclusión de las mujeres del accionar político es causa de las desigualdades entre hombres y mujeres en otros campos, y es efecto en la medida en que carecen de las condiciones básicas requeridas para la interlocución política. Sin acceso al pleno ejercicio de los derechos económicos, resulta difícil, dentro del ordenamiento social imperante, acceder a los derechos civiles y políticos<sup>117</sup>. Se configura así un círculo vicioso de exclusión ciudadana de las mujeres -basado en el ideal de igualdad ciudadana-invisibilizando la desigualdad "estructural" de las mujeres.

- **División sexual del trabajo que confina a las mujeres al mundo doméstico-privado.** Dos de las principales razones expresadas por mujeres que no participaron en la PLP fueron: por desconocimiento y por tareas domésticas. Es de suponer que las mismas razones han pesado para que desde la constitución de Salcedo como cantón solo haya tenido 5 concejales<sup>118</sup>. La incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como a los sistemas de participación política, no significa el abandono de sus responsabilidades reproductivas, mientras que los varones liberados de las tareas domésticas tienen más tiempo disponible para la participación política. La situación por obvias razones sería más crítica en hogares con jefatura femenina. El rol reproductivo como fundamental responsabilidad femenina es parte del dispositivo de género cuyo poder no radica en la fuerza de la ley o de las autoridades, sino en una compleja trama de relaciones de poder y normas sociales que incluyen al ámbito doméstico, los sistemas educativos, las ideologías religiosas, la organización social de la producción, las leyes y las instituciones sociales. El punto es que, estas normas y relaciones tienen mayor fuerza en la medida en que no requieren de instrumentos represivos sino son respetadas y ejecutadas por voluntad de las mujeres, como opción libre, así, para un pequeño grupo de mujeres líderes de Salcedo, las tareas del hogar fueron expresadas como obstáculo para la participación en la PLP, otras entrevistadas dijeron preferir las tareas cotidianas y no reemplazarlas por otras que demandaba la PLP. La eficacia del dispositivo, según Foucault, está en la subjetivación, es decir, en la interiorización de las normas sociales, por las cuales no hay poder más fuerte que el que ejerce cada uno sobre su propia conducta. El rol reproductivo, entonces, es asumido en un doble sentido: como obstáculo y como opción; en el primer caso por las responsabilidades que impone y que restan tiempo a la participación política y en el segundo por preferencia a las tareas y responsabilidades domésticas.

---

<sup>117</sup> LEÓN, Guadalupe. "Ciudadanía e inserción de la mujer en la vida pública", en *Ciudadanía y Participación Política. Memoria del Simposio : El Abordaje de Género en América Latina y su incidencia en los cambios socio políticos. 49 Congreso Internacional de Americanistas*. Pg. 46.

<sup>118</sup> Concejales de Salcedo: licenciadas Yolanda Medina e Irma Garcés, doctora Fanny León, licenciadas Lilian Manchano y Piedad Salas.

tomar al varón como jefe del hogar es que se refuerza el rol de “decisión” únicamente en los varones, a quienes además se considera como los interlocutores cualificados y, por consiguiente, como los “candidatos” idóneos para integrar y dirigir los espacios de participación ciudadana. Revisados los distintos mecanismos y canales de convocatoria utilizados en Salcedo para el PLP, encontré que las invitaciones fueron dirigidas a varones como jefes de hogar, líderes comunitarios, representantes de organismos públicos y asociaciones civiles. En ningún caso se incluyó siquiera la habitual fórmula de *cortesía* “y Señora”. Las invitaciones dirigidas a mujeres fueron hechas cuando estas dirigían o representaban organizaciones civiles y organismos públicos y fueron solo 8 de más de 200 invitaciones que se cruzaron a varones.

Si para las mujeres de Salcedo que han incursionado en la vida política están claros sus derechos a la participación directa, en general para la mayoría de mujeres que no lo han hecho es adecuado que los hombres –esposos o líderes– asuman la participación, es decir, las representen. Igual parecer habrían tenido autoridades y técnicos al convocar a l@s ciudadan@s del cantón. Lo que está detrás, sin duda, son patrones normalizados de género implícitos en la cultura política local de Salcedo fruto de procesos de socialización que definen el “deber ser” femenino, adscrito al mundo privado y los asuntos domésticos y el masculino ligado al mundo público y la política. En suma, aunque en la PLP se enuncie como principio ***“l@s participantes tienen la palabra”***, las mujeres de Salcedo enfrentan dificultades de género para tomar la palabra y hacer que su voz se escuche. Las tecnologías “neutras” por las cuales se hizo uso de la palabra excluyeron a las mujeres, hasta el momento en que CONAMU intervino para revertir esta tendencia.

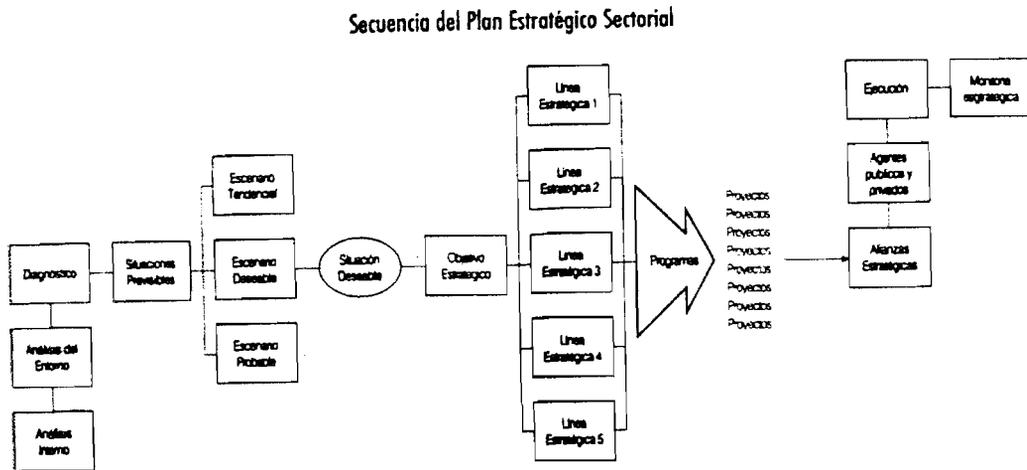
### **Conduciendo la Participación**

La segunda vía de expresión de las tecnologías de poder de la PLP, es la forma en que la participación es “colocada”, o conducida, de acuerdo a esquemas específicos. Ya no es el caso de quiénes participan, qué niveles y en qué temas, sino, cómo la participación cae en lo que llamo “recipientes específicos”, de tal forma que en ellos cabe lo que corresponde con su forma y capacidad exacta. Lo que desborda el recipiente queda fuera. No existe y no será enunciado. La palabra que no ha sido solicitada por los instrumentos y metodologías no es escuchada.

La implementación de planes estratégicos locales es la aplicación de un sistema conformado por herramientas, instrumentos, prácticas y disposiciones, así como el fomento de actitudes de cultura política. Aunque las técnicas se presentan como meros instrumentos, neutros y flexibles, con capacidad para recuperar las demandas ciudadanas y organizarlas de acuerdo a un sistema lógico que permita su comprensión y operativización, no obstante, tienen suficiente poder para someter la voluntad. En principio la técnica no parece limitar la libertad ciudadana pues se presenta únicamente como organizadora de la participación, favoreciendo la construcción del pacto social, para lo cual

aplica un método específico y recorre una ruta trazada<sup>122</sup>. Pero lo que las técnicas no exponen es la capacidad de los recipientes de los cuales se vale para conducir la participación. "Lo que se realiza así está inmediatamente en el lugar querido y se encuentra de manera tal que pueda ser pedido para un encargo ulterior"<sup>123</sup>.

Para que la planificación pudiera conducir la voluntad ciudadana fue necesario el desarrollo de procedimientos sencillos, que permitieran incluir participantes no calificados en las artes de planificación. El fracaso de la planeación normativa fomentó la formulación de procedimientos alternativos en Latinoamérica como la Planificación Estratégica Situacional (PES) desarrollada por Carlos Matos o la Planificación Regional aplicada por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de Colombia (CIDER). La propuesta aplicada en Salcedo fusionó elementos simplificados de estas dos fuentes, agregó el método ZOPP de planificación para elaboración de proyectos, formulado por la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, hizo énfasis en la concertación ciudadana para la toma de decisiones estratégicas<sup>124</sup> e incluyó instrumentos del enfoque de género.



Fuente: P.E. Mosquera

El gráfico superior muestra el orden de los distintos pasos que siguió la PLP en Salcedo para la formulación de proyectos sectoriales en salud, agua potable, riego u obras públicas. Se observa claramente una ruta lógica que va desde el análisis interno (en el cuadro inferior izquierdo) hasta el monitoreo estratégico (el cuadro superior a la derecha). Entre el conocimiento y la acción median un

<sup>122</sup> DARQUEA, Gonzalo. *Gráfico de la Guía Metodológica de Planeación Estratégica Municipal aplicada en Salcedo*, IULA-CELCADEL, Quito. 2000. Pg. 23.

<sup>123</sup> DREYFUS, "Sobre el Ordenamiento de las Cosas. El ser y el Poder en Heidegger y en Foucault", en *Michael Foucault filósofo*, Gedisa, Barcelona., 1995.

<sup>124</sup> Ver método de Planificación por Decisiones Estratégicas en: MOSQUERA, César. "Decisiones Ciudadanas y Descentralización. Guía Metodológica para Facilitadores del Desarrollo Local". Series *Mis Testigos*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito. 1998.

conjunto de acciones que, si no se tratara de una PLP, bien podrían referirse a la preparación de un ataque bélico (objetivo estratégico, escenario probable, alianzas estratégicas), o a una campaña de mercadeo: escenario deseable, líneas estratégicas, públicos. El origen de la PLP vinculado a tácticas de guerra y estrategias de mercado se pone en evidencia en los conceptos que usa. Tanto las acciones cuanto el discurso que las enuncia conforman la disciplina de la PLP, cuya puesta en práctica mediante distintas técnicas y herramientas cuestionarían la participación ciudadana como ejercicio de libertad. De esta manera la libertad individual y grupal termina el momento exacto en que el primer paso de la ruta preestablecida por la disciplina empieza a ejecutarse. La referencia a la libertad está hecha para dar fe de la sujeción de las personas a la disciplina, que bajo la ilusión de la participación como sinónimo de libertad, gobierna la conducta ciudadana. Libertad planteada como contraria a sujeción, no como opuesta a subordinación, puesto que el poder como lo plantea Foucault más que positivo o negativo lo que hace es “producir”. El poder del dispositivo es la posibilidad de producir efectos “...*produce realidades, produce esferas de objetos y ritos de verdad*”<sup>125</sup>. Si el dispositivo de poder de la PLP gobierna la participación de hombres y mujeres, lo hace en el marco de una disciplina que produce realidad-verdad.

Cuando las personas “se someten” a las formas y mecanismos de participación –mesas de concertación, reuniones barriales, asambleas, comités, etc.– y, cuando aplican los instrumentos y herramientas metodológicos, se muestra el núcleo de poder del dispositivo. La fuerza de este poder no radica en las leyes municipales o en la autoridad del gobierno local, sino en la capacidad de los mismos procedimientos metodológicos, en la técnica misma. “*En todas partes permanecemos encadenados a la técnica y privados de libertad, ya sea que la afirmemos con pasión, o que la neguemos del mismo modo*”<sup>126</sup>. La participación no le quita el carácter de disciplina a la planeación estratégica, todo lo contrario: la refuerza en tanto la legitima colectivamente.

A continuación el detalle del proceso tomado de la metodología seguida por la PLP en Salcedo, para apreciar el recorrido de esta disciplina y cómo la participación ciudadana, que sustituyó la posición jerárquica de los planificadores y las autoridades, legitima el régimen de saber–poder de esta disciplina. La fuerza del dispositivo no radica en las personas, sino pertenece a la disciplina. Aunque varíen los pasos, aunque algunas metodologías excluyan unos y agreguen otros procedimientos, su efecto es el mismo: conducen la participación; la participación no conduce el proceso.

- “*Constitución del Foro Ciudadano, o Asamblea Municipal, y definición del objetivo estratégico, visión y las directrices básicas del Municipio a futuro*”
- “*Constitución del Comité del PEP.*”
- “*Conformación del Equipo Técnico y capacitación*”
- “*Diagnóstico estratégico*”
- “*Conformación de mesas de concertación por ejes temáticos*”.

<sup>125</sup> Citado por Hubert Dreyfus, en *Michael Foucault filósofo*. Op. cit. Pg. 75

<sup>126</sup> Idem.

- *"Recopilación de información secundaria e histórica".*
- *"Diagnóstico FODA..."*
- *"Estudios específicos"*
- *"Visión externa"*
- *"Diagnóstico Institucional RR"*
- *"Diagnóstico físico (mapeo)".*
- *"Talleres barriales urbano-rurales".*
- *"Lanzamiento de la primera fase de las acciones inmediatas"*
- *"Procesamiento y síntesis del diagnóstico".*
- *"Ventajas comparativas y competitivas".*
- *"Análisis de escenarios".*
- *"Reafirmación del objetivo estratégico y la misión".*
- *"Establecimiento de políticas y líneas estratégicas".*
- *"Definición de programas por líneas".*
- *"Establecimiento de proyectos y perfiles por programas y líneas".*
- *"Plan de Acción Municipal: Programa Macromunicipal".*
- *"Programa Operativo Anual Municipal".*
- *"Programa de Apoyo a la Economía local".*
- *"Programa institucional municipal"*
- *"Premisas para el ordenamiento físico".*
- *"Alianzas estratégicas"*
- *"Negociación y suscripción de convenios"*
- *"Difusión y promoción del Plan.*
- *"Monitoría estratégica".*

Aunque en todos los pasos descritos anteriormente fueron necesarios los esfuerzos de profesionales especialistas en distintos campos –ingeniería, economía, catastros, etc.– no obstante, en prácticamente todos, la ciudadanía de Salcedo participó. El punto central de esta participación estuvo en la toma de decisiones estratégicas, es decir, en la definición de los aspectos generales respecto de la visión y objetivos estratégicos; definición de políticas y programas; establecimientos de alianzas con actores locales o regionales, conocimiento del carácter y espíritu de los convenios suscritos por la municipalidad; o definición de la estructura y mecanismos de contraloría social. Los procedimientos que apoyaron la incorporación de la participación ciudadana en la planeación estratégica corresponden a técnicas desarrolladas por la corriente latinoamericana de Educación Popular vinculada a procesos reivindicativos de grupos sociales excluidos. Tal como he venido haciendo hasta el momento, dejaré de lado el fin político para mirar el papel que cumple, y los procedimientos empleados. Para entender este punto desde la perspectiva que propongo, es menester caracterizar antes a las técnicas participativas de Educación Popular tales como: a) *procedimientos no formales de transmisión de conocimientos que rechazan las intervenciones magistrales y utiliza métodos interactivos (sociodrama, dinámicas, franelógrafos, papelógrafos, entre otros) y técnicas creativas (audiovisuales, ejercicios prácticos de simulación con música, poesía, prensa, foto y radionovelas);* b) se emplean en la *educación de adultos* y básicamente de personas con bajos o nulos niveles de escolaridad; c) se desprende de las *experiencias de vida*, de los *conocimientos* locales de l@s participantes para "construir" colectivamente

nuevos conocimientos que puedan llevarse a la práctica. La trilogía clásica convertida en eslogan: *acción, reflexión, acción*, explica el sentido de las técnicas de Educación Popular<sup>127</sup>.

Pero, ¿cuál es el papel que cumplieron estas técnicas en el régimen disciplinario de la participación ciudadana? Encuentro que la clave está en la posibilidad de interacción humana, pues motiva a la gente a comunicarse y proponerse algo en conjunto, por ende activa el dispositivo de la participación como instrumento para la acción colectiva de planeación. Las técnicas tienen sentido en el contexto de un grupo y sus resultados son válidos en la medida en que son elaborados asociativamente. Por otra parte, estas aportan el sentimiento de autoría, de propiedad, en tanto parten de la práctica y conocimientos de la gente, logrando su involucramiento en las decisiones o propuestas. Estas técnicas posibilitan el desplazamiento hacia l@s participantes de las responsabilidades desde los planificadores y autoridades, pues hacen ver, hablar y sentir, sin ejercicio jerárquico de autoridad, pero además encubre el doble sentido del poder de este dispositivo: la participación le dota de poder a la planeación estratégica local, es su ingrediente, pero a la vez es conducida mediante tecnologías de poder de las cuales no es posible escapar pues las personas cuestionarán el contenido o los resultados de la aplicación de tal paso o herramienta pero poco o nada a los pasos o herramientas, no a la técnica misma.

Del conjunto de pasos e instrumentos arriba mencionados creo interesante detenerme en algunos de ellos con el fin de mirar su capacidad y efectos.

**Una visión de Futuro.-** Aunque algunas metodologías no la ubican como punto de partida sino de llegada, parece clave la formulación de la "Visión Estratégica" o de futuro, porque se construye como meta que justifica las acciones a tomarse. No interesa a este trabajo si las acciones conducen al cumplimiento o no de la meta propuesta, es decir la eficacia de las acciones, sino lo que significa la construcción de un sueño común compartido, y sus efectos sobre los ciudadan@s.

La capacidad de crear realidades está representada en la formulación del gran objetivo estratégico, que la PLP pone como meta a largo plazo. La VISIÓN DE FUTURO es la imagen de una mejor realidad en perspectiva, el norte hacia el cual deben conducirse todos los esfuerzos e iniciativas locales. Este es uno de los puntos focales más importantes de la planeación estratégica pues pone en "manos de la gente" la construcción del sueño colectivo, del gran pacto sobre el bien común, con lo cual se fija la idea de un destino manejado por la gente en base a estrategias adecuadas. Uno de los manuales de PLP define al Plan Estratégico como "*un esfuerzo común para tomar decisiones y acciones que configuran y guían los objetivos de la zona, empezando por la situación existente, dentro de un marco de futuros escenarios*"<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO. *Educación Popular: Una Metodología*. Panamá.

<sup>128</sup> BURGWAL, Gerrit y CUÉLLAR, Juan C., *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*. Manual de Facilitación. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo / SNV, Abya-Yala, Quito, 1999.

La VISIÓN de Salcedo fue elaborada solicitando a l@s participantes: I) enlistar los problemas que tienen actualmente en los distintos campos de la vida – educación, salud, servicios básicos, ingresos, salubridad, infraestructura pública, etc–; II) los efectos de los problemas sobre hombres, mujeres de distintas edades y zona de residencia; III) se les pidió que cerrarían los ojos por 5 minutos, y soñarían como quisieran ver a Salcedo después de 10 años. Luego de esto el/la facilitador@ anotó en la pizarra las ideas de forma resumida. A continuación se pidió a l@s participantes que redactaran, en pocos párrafos, la VISIÓN, para lo cual se conformaron grupos de entre 5 y 7 personas. (Este procedimiento se empleó en cada mesa de concertación conformada en la Asamblea Ciudadana inaugural de la PLO). Como resultado de este procedimiento se fijó la Visión estratégica del cantón. Aquí la suma y síntesis:

*“Que el cantón Salcedo se convierta en un gran centro de producción, comercialización, y exportación agrícola y ganadera del centro del país...Que tenga identidad propia en la que prevalezcan valores éticos, morales y exista igualdad y equidad de género. Salcedo puerta al Oriente Ecuatoriano, con vías de primer orden, que aproveche su ubicación geográfica para el mejoramiento de la calidad de vida de todos sus habitantes...”*

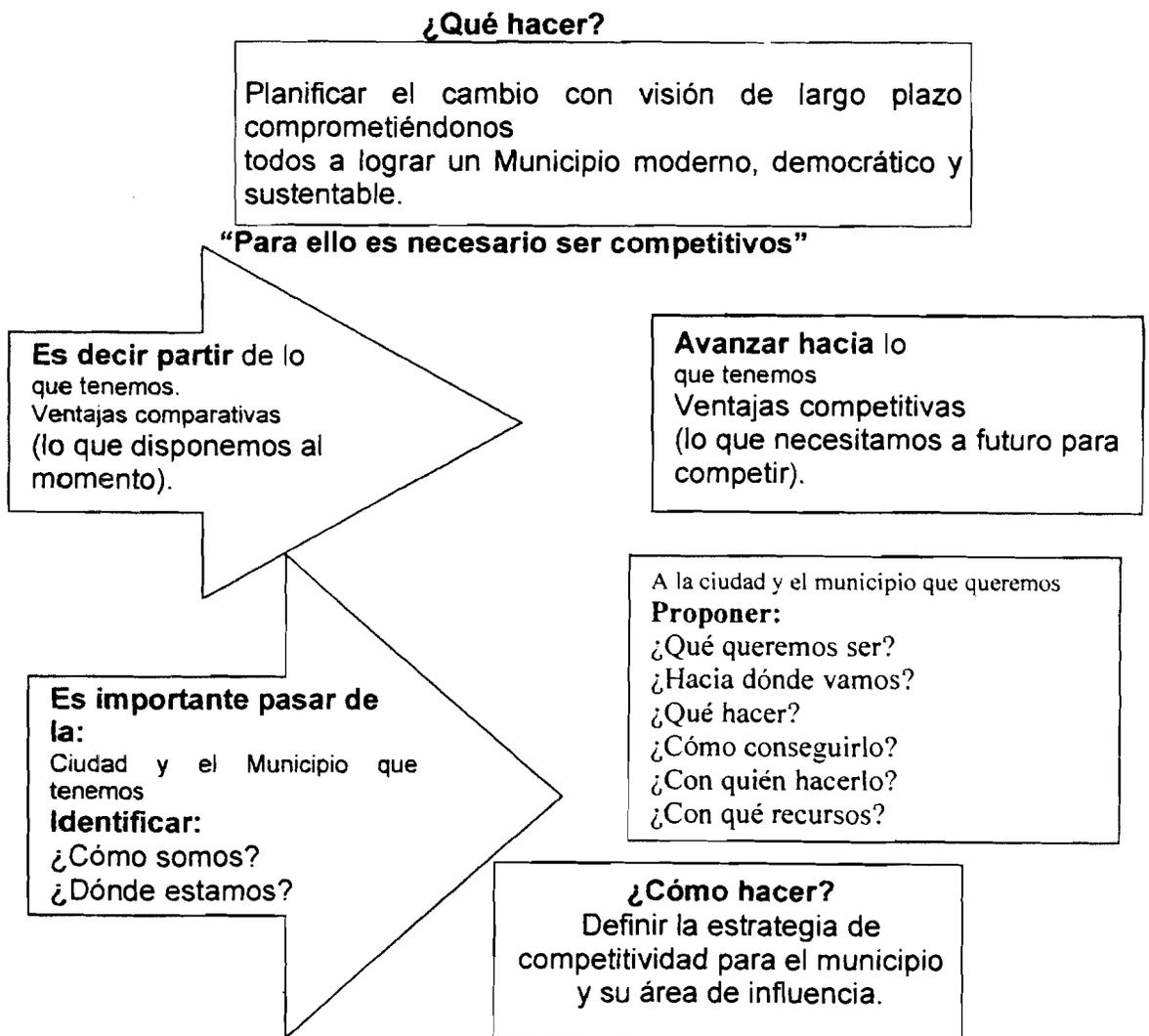
Como se puede ver, la visión reconoce la vocación económica del cantón, e incluye otras aspiraciones locales como la apertura de una vía hacia la región oriental –vieja ambición de la población y reiterada oferta de campaña de los candidatos–. Por otra parte, como fruto del trabajo del CONAMU, se incluyó como objetivo de largo plazo la equidad entre hombres y mujeres con lo que, en términos formales, se consiguió construir un ideal de bien común que ataque las desventajas de las mujeres y que debe aplicarse mediante distintos programas de gobierno local. Desde posiciones feministas se consideraría un éxito el que la visión incluya la equidad de género como meta de desarrollo; no obstante, en el capítulo cuarto, al analizar las políticas y proyectos propuestos por las mujeres, se verá que estos se quedan cortos frente a la meta pro equidad de género. Más allá de la coherencia entre las políticas y la visión del cantón Salcedo, sin duda que la aspiración de equidad e igualdad es un avance importante en el discurso político, resultado de la combinación de tres factores: a) la aplicación de instrumentos técnicos en la etapa del diagnóstico que visibilizaron las brechas de género; b) la acción de las planificadoras de CONAMU que acompañaron el proceso y; c) la activación de la participación de las mujeres de Salcedo.

La capacidad del dispositivo de crear conocimiento, hacer ver y nominar es tal, que puede crear conocimientos futuros –VISION– dotados de verdad por dos mecanismos: la invención colectiva y los procedimientos metodológicos empleados, todo esto gracias a la voluntad de las personas expresada en un pacto de participación. Teniendo como referente la Visión de Futuro, se fueron implementando distintas herramientas metodológicas para el análisis sectorial de los problemas, y el diseño de soluciones. Las personas quedaron sometidas al régimen de normas, con capacidad para dar contenido e información de

---

acuerdo a lo que cada herramienta solicita, pero no para cuestionar la herramienta. Si los diagnósticos disciplinaron a las personas de Salcedo para ver y nombrar la realidad de una forma particular, los instrumentos de análisis y diseño de políticas las disciplinaron en la "manipulación" de esa realidad.

**El paso de lo que somos a lo que queremos ser.**- El gráfico siguiente ilustra la pretensión de las tecnologías de poder de la PLP, como el paso de *lo que somos a lo que queremos ser*. En este tránsito es el ser humano mismo el efecto de las normalizaciones que ejercen las ciencias humanas y disciplinas. Recordemos que la normalización, en la acepción de Foucault, hace relación por un lado a las normas que regulan la vida social y a aquello que se ha llegado a establecer como válido para todos.



En general, los instrumentos empleados en la PLP<sup>129</sup> contemplan este paso como opuestos binarios y en relación causa-efecto. El paso de una situación actual que los diagnósticos califican de indeseada, a una situación ideal futura. El poder de estos instrumentos radica en que orientan la participación a la toma

<sup>129</sup> La información ha sido tomada del PLP de Salcedo.

de decisiones estratégicas, es decir a la selección de actividades claves para alcanzar el futuro deseado, de tal suerte que la improvisación o el clientelismo político que llevan a la ejecución de actividades sin un norte construido colectivamente, en principio quedan descalificados. Aunque no podríamos afirmar que el cambio en prácticas cortoplacistas y clientelares de ciudadanos y gobernantes depende únicamente de la PLP sino de distintos factores como la desarticulación de grupos hegemónicos ligados a los mercados y la estructura de partidos políticos que condiciona en favor de sus intereses la gestión de los gobiernos locales, mismos que podrían ser atacados por el fortalecimiento de otros actores sociales y modificaciones institucionales y normativas nacionales, por mencionar dos; sin embargo es un paso en firme puesto que disciplina en la forma de entender la realidad y de concebir el futuro. Por esta razón acciones y prácticas contrarias a lo que la PLP establece serán vistas como violaciones al pacto colectivo.

Para ejemplificar lo dicho se ilustran cuatro de los procedimientos más relevantes de la PLP.

- El análisis de los Escenarios Previsibles propone a la gente reflexionar sobre el proceso de transformación de la realidad. Esta transformación puede suceder de acuerdo a varias tendencias: la situación se mantendría igual o empeoraría; se daría inexorablemente si no se modifican las cosas o hechos actuales (escasa participación política de las mujeres y bajos ingresos familiares rurales, inutilización de agua de ríos y quebradas por la contaminación, congestión vehicular y contaminación del aire por el tránsito de la Panamericana que cruza la ciudad); o puede discurrir por senderos *deseables*: cuando se han conseguido los objetivos por intervenciones factibles, ambiciosas y estratégicas (ríos y quebradas utilizados para riego y recreación por la pureza de sus aguas).
- Priorización de problemas y soluciones. En talleres barriales se ubicaron los *principales problemas* (escasa agua para riego, no hay sistema de recolección de basura, inseguridad de peatones por falta de señalización y ausencia de aceras) y se *formularon soluciones* (construcción de reservorio, transformación de basura orgánica y sistema de recolección comunitario-municipal, señalización y construcción de aceras y bordillos). Desde el GED se introdujeron dos criterios en el análisis: problemas que afectaban exclusivamente a mujeres u hombres y efectos diferenciados de problemas comunes sobre los roles de género.
- FODA: como sus siglas lo indican provoca el análisis de las *FORTALEZAS que tiene el cantón* y sus actores para enfrentar los problemas detectados (ciudad de tránsito en el callejón interandino, múltiples organizaciones campesinas y urbanas, abundantes recursos naturales y turísticos); las *OPORTUNIDADES externas* que se ofrecen para solucionar los problemas (intervención de organismos públicos y privados de desarrollo como el CONAMU); las *DEBILIDADES o carencias* para dar salida a los problemas (escasos recursos humanos calificados, bajos ingresos municipales, enfrentamientos entre pobladores indígenas y urbanos) y las *AMENAZAS externas o riesgos*

que pueden presentarse y obstaculizar la consecución de los objetivos estratégicos (erupción del Cotopaxi o el Tungurahua, deterioro de la situación económica del país que repercutiría sobre la provincia). Las fortalezas y debilidades corresponden a lo que es o tiene el cantón, y las amenazas y oportunidades a lo que puede venir de afuera, del contexto regional, nacional, o de la propia naturaleza .

- Alianzas estratégicas: uno de los aspectos más relevantes para llevar a la práctica con éxito las políticas fruto de la planeación estratégica, es que la municipalidad cuente con aliados estratégicos, es decir, socios en la ejecución de los proyectos. La idea es crear una sinergia entre los intereses del cantón con los intereses de otros actores locales, regionales, nacionales e internacionales. Con esta premisa, en Salcedo se promovieron alianzas orientadas a llenar los vacíos de recursos (con la Universidad Politécnica Salesiana y la Universidad de Loja para asesoramiento técnico y formación superior; con la asociación de Floricultores del Ecuador para el uso y transporte del aeropuerto de Latacunga; con APROFE y Cemoplaf para la implementación de campañas de salud reproductiva; con Plan Internacional para la rehabilitación de aulas y reservorios de agua, entre otras).

Los procedimientos arriba expuestos tienen un efecto básicamente disciplinador al transformar las demandas que expresan necesidades sentidas por la ciudadanía –con las cuales acuden en un primer momento– en decisiones estratégicas. La toma de decisiones estratégicas respecto de: los escenarios deseables, la priorización de problemas, la optimización de las fortalezas y recursos locales o la selección de aliados estratégicos normaliza una concepción de que el futuro es factible de ser construido y depende en gran parte de los actores locales, de su capacidad de concertación, del desarrollo de sus destrezas y ventajas competitivas más que de agentes externos y peor aún del destino o de designios divinos. En este sentido, para el feminismo, la PLP es un instrumento idóneo en el ataque de concepciones naturalistas y fatalistas que inmovilizan la participación política femenina, pues devuelve a las mujeres participantes sus capacidades para la construcción del futuro común, asignándoles estatus de actoras directas, de ciudadanas plenas. De hecho las respuestas de las mujeres que participaron en la PLP en comparación con las que no participaron evidenciaron que, para las primeras, pese a las dificultades, era factible la solución de los problemas del cantón y de las mujeres en particular, mientras que para las segundas, la magnitud de los problemas y las deficiencias de las autoridades y las mujeres eran obstáculos insalvables.

En consecuencia, la planificación participativa evidencia la sujeción disciplinaria de los individuos, la conducción de su libertad. Casi no podemos concebir persona natural o jurídica que para tener éxito en algún campo no haya planificado cuidadosamente los pasos a seguir, más aún si nos reconocemos con problemas, mejor dicho, si reconocemos como anomalías los problemas, es “normal” que debamos hacer tal o cual cosa, aplicar tales métodos, disciplinarnos para conseguir los cambios deseados. Sin cambio deseado no hay meta a alcanzar; no hay criterio para establecer el presente como indeseado. De las encuestas aplicadas en Salcedo con objeto de este

trabajo (50) el 85% de las respuestas consideraron indispensable la PLP para la solución de los problemas.

Interesantes son las respuestas dadas por algunos indígenas de Cotopaxi, agrupados en la Casa Campesina con sede en Salcedo: “ *El proyecto Prodepine realizó con cada organización de primer y segundo grado PLP para organizar la ejecución de proyectos, por eso no participamos en la PLP convocada por el Municipio, nosotros ya teníamos nuestra PLP y estábamos ejecutando*”; “*Si habría que decir: no le de un pescado, sino enséñele a pescar, entonces hay que decir no de haciendo ni pensando, enseñe a planificar...aprendiendo esto todo líder campesino podría de mejor manera apoyar el progreso de su comunidad*”.

Otro efecto de la disciplina PLP, es el cambio en las actitudes, tanto de gobernantes cuanto de l@s ciudadan@s. Por una parte la tendencia a normalizar la corresponsabilidad ciudadana –producto de la participación activa en el proceso– y por otra la competitividad como condición para ganar autonomía de los gobiernos locales respecto del central. La primera tendencia normalizadora estaría configurando un nuevo paradigma de ciudadanía, donde la reciprocidad es condición fundante del estatus ciudadano. El discurso y la práctica de obligaciones cívicas parece más fuerte que el de derechos ciudadanos. En este marco, las mujeres aparecen como las principales cooperantes con los gobiernos locales pues aportan en mayor medida al trabajo comunitario requerido como contraparte del gobierno local. Una de las técnicas por las cuales se fomentó la acción comunitaria fue la denominada *Acciones Inmediatas*<sup>130</sup>, que llevaban a la práctica, de forma casi inmediata, soluciones a problemas detectados en el barrio, el gremio, o el sector, y que no requerían mayores niveles de inversión de recursos o capacidades técnicas especializadas, sino, básicamente organización comunitaria: desde colocación de postes para alumbrado eléctrico, pintado y refacción de muros escolares, hasta empedrados de calles y canchas fueron ejecutados de esta manera.

Dos ejemplos de 20 *acciones* analizadas reflejan la tendencia general de una mayor participación de mujeres. Se calculó el número de horas trabajadas por sexo y se multiplicó por el valor del jornal diario de la localidad<sup>131</sup>. El cálculo se hizo tomando como referencia el valor de 5 dólares por jornal diario de trabajo de los hombres, dado que en general por el mismo trabajo las mujeres ganan 50 centavos o un dólar menos.

Acción: Arreglo de bordillos y desagües de la vía de acceso a Panzaleo.

Total de días trabajados: 2  
 Número de mujeres : 12  
 Número de hombres: 4  
 Número de niños: 3

<sup>130</sup> Ver DARQUEA, Gonzalo, *Planeación Estratégica Municipal*. Proyecto SACDEL; ediciones IULA/CELCADEL, Quito, 2000.

<sup>131</sup> De acuerdo a las recomendaciones hechas por el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, impulsado por la CEPAL, es importante: “*Establecer mecanismos para cuantificar y valorar la contribución económica del trabajo no remunerado de la mujer*”.

Valor del jornal diario: 5 dólares

(Las mujeres aportaron un total de 120 USD, los hombres 40 USD y los niños 30 USD. El municipio por su parte aportó con material y un técnico que supervisó las obras).

Acción: Construcción de SSHH de la escuela de Taxoloma en Mulalillo.

Total de días trabajados: 1

Número de mujeres: 8

Número de hombres: 2

Número de niños: 2

Valor del jornal diario: 5 dólares.

(Las mujeres aportaron un total de 40 USD, los hombres un total de 10 y los niños 10 USD).

Esta información dio cuenta de que las mujeres participaron más que los hombres como mano de obra comunitaria, y menos en los espacios y momentos de planificación y toma de decisiones. Como se verá detalladamente en el capítulo final, pese a que la acción de CONAMU estaba encaminada a revertir la participación pasiva de las mujeres, obstáculos y percepciones de los roles de género de la cultura local condicionaron la acción política de las mujeres colocándolas en los escalones inferiores de la escalera de participación.

En síntesis: la PLP disciplinó la mirada de l@s ciudadan@s de Salcedo; disciplinó su forma de intervenir y manipular la realidad; disciplinó la acción cívica; disciplinó las formas y espacios de concertación pública, todo lo cual ha tenido el efecto de normalizar discursos, enfoques y estrategias de intervención como las del enfoque de género o el de las responsabilidades ciudadanas. Disciplinamiento que no fue ejercido por vía de presión, coerción o violencia, sino por la voluntad comprometida de los hombres y mujeres que participaron. Ya no es el caso de un planificador o estratega en solitario, cuyo plan es impuesto verticalmente obligando y restringiendo voluntades, sometiendo a la gente a un propósito que desconoce, todo lo contrario, el poder del dispositivo radica precisamente en el involucramiento de la gente mediante la aplicación de técnicas y procedimientos adecuados. La participación de los y las actor@s locales, en este sentido, no representa la expresión de la diferencia sino una particular y localizada expresión de la normalización.

### **El carácter local de la crítica a los grandes discursos**

El eje vertebrador del pensamiento de Foucault ha sido, sin duda, su crítica a los grandes discursos, a las verdades que se postulan como absolutas. Desde aquí cierro este capítulo con algunas reflexiones respecto a la disciplina de la planificación como un metadiscurso invasor las realidades locales.

En los subtítulos precedentes he mostrado que el régimen de Poder-Saber de la disciplina de planeación estratégica implementado mediante tecnologías prediseñadas, permiten ver, nominar e intervenir la realidad de una forma determinada, por ende normaliza la concepción de los problemas y la

búsqueda de soluciones y más allá de eso califica y descalifica actitudes y atributos respecto de la ciudadanía en su ejercicio concreto. Pese a que las realidades y saberes locales pueden ser diversos, estos se normalizan a la luz de la disciplina. Hablamos entonces de una expansión del régimen, en otras palabras, la globalización de las ideas y las prácticas de desarrollo.

Figura importante en este proceso es l@ “facilitador@”. Si la verticalidad de la planificación es sustituida por la participación ciudadana en estos procesos, mucho tiene que ver con que el “planificador” —el estratega cuyas capacidades técnicas serían suficientes en un sistema de planificación central— no ocupe el centro de la escena. Sin embargo, aquellas personas que fueron capacitadas para coordinar la implementación de la metodología, hicieron de vehículos en el proceso disciplinario. De la misma forma en que el discurso médico o el psiquiátrico, según Foucault, es manejado por especialistas reconocidos como tales, los facilitadores son aceptados y reconocidos, sólo que en este caso la legitimidad no es dada únicamente por su condición de expertos en el manejo del discurso, sino por sus capacidades para motivar la participación de las personas, pero *¿quién, en el conjunto de todos los individuos parlantes, tiene derecho a emplear esta clase de lenguaje?* Solamente aquellos que tengan el estatuto para hacerlo, es decir quienes poseen la formación profesional y experiencia *ad hoc.*, aquellos que han adquirido el estatuto requerido que incluye criterios de competencia y de saber; relaciones institucionales y manejo de sistemas normativos así como estatuto legal que le confieren los derechos para el ejercicio de determinada función<sup>132</sup>.

L@s facilitador@s, o “promotor@s populares”, deben desarrollar competencias de liderazgo que permitan propiciar el trabajo y colaboración de la gente, sin ejercer autoridad. Para esto no solo fueron entrenad@s en el uso de las herramientas de la PLP sino en distintas técnicas de educación popular para “romper el hielo” en un grupo, propiciar la integración de las participantes, evitar los conflictos por opiniones encontradas, evitar el monopolio en el uso de la palabra, y presentarse como neutrales, sin cargas subjetivas.

Si habíamos concluido que la técnica no es neutral, que la normalización del régimen de la participación le otorga un sentido específico, los facilitadores también son parte de este proceso, en tanto son los primeros en entrar en el juego del régimen y prestar su voluntad y capacidades para que este se despliegue. L@s facilitador@s fueron la punta de lanza para la normalización de los discursos y tecnologías de la PLP, tanto es así que Conamu capacitó a facilitadores, hombres y mujeres, en asuntos de género con la finalidad de que pudieran captar aspectos específicos relacionados con este tema, propiciar su análisis y la búsqueda de soluciones. Los resultados evidentemente cambiaron luego de ser sensibilizados. En el próximo capítulo haré amplio análisis de estos resultados. Con l@s facilitadores se armó una triangulación junto con las instituciones externas (Conamu, Iula, Ame) y los actores locales, haciendo de intermediarios o cadena de transmisión de los discursos y procedimientos de planeación.

---

<sup>132</sup> FOUCAULT, Michel, *La arqueología del saber*, México, Siglo XX, 1996.

Foucault encontró que a la sombra de los grandes discursos subsistían lo que llamó *retornos del saber*, que se exponían como la insurrección de los saberes sometidos, sepultados en el interior de sistematizaciones o conocimientos formales. Saberes descalificados por ingenuos e incompetentes. La historia revisionista feminista ha denunciado a viva voz este hecho al demostrar que los conocimientos y prácticas de las mujeres han sido desconocidos por la ciencia y ocultados por la historia. En el campo específico de la planeación para el desarrollo, el enfoque de género ha ganado terreno sobre la demostración de que los procedimientos técnicos también invisibilizan la realidad, los problemas y las aspiraciones de las mujeres. A partir de este supuesto, en Salcedo se aplicaron en distintos momentos criterios e instrumentos adicionales con la finalidad de desenterrar aquello que permanecía oculto a la técnica “neutral”. Del conjunto de técnicas y procedimientos empleados 5 fueron los más relevantes:

- Recuperar el papel de las mujeres en la historia del cantón, sus aportes particulares y liderazgos. Este aspecto permitió reconocer el papel importante que han cumplido las mujeres indígenas en el proceso de fortalecimiento organizativo del movimiento indígena en Cotopaxi (MIC), rescatar nombres de mujeres profesionales –especialmente maestras que dieron impulso a la educación y que ocuparon cargos en el gobierno local, como la concejala Rosa Zárate–.
- Diagnósticos con información desagregada por sexo. De este punto me ocupé en la primera parte de este capítulo.
- Análisis de los efectos diferentes que los problemas tienen sobre hombres y mujeres. Este aspecto fue uno de los más importantes, porque mostró que las necesidades tienen género y obedecen a los roles desempeñados por hombres y mujeres y que si se abordan los problemas en relación a grupos humanos –como familia o comunidad– prima la visión de los varones en su calidad de jefes de hogar o líderes comunitarios. (En una comunidad de Cusubamba se generó un debate a propósito de la construcción de una cancha deportiva propuesta por los dirigentes frente a la purificación de un reservorio para consumo doméstico propuesto por algunas mujeres. El facilitador, que se había entrenado en el uso de la herramienta de planificación por la cual debía indagar sobre problemas, causas, efectos sobre hombres, mujeres, niños, y ofrecer soluciones propició la reflexión sobre la mayor gravedad que significaba la carencia de agua potable frente a la menor gravedad de la falta de cancha deportiva en beneficio casi exclusivo de los varones).
- Conformación de una mesa de concertación sobre mujer, con la finalidad de abordar aspectos relacionados con la esfera doméstica, desechados en otras mesas al no ser considerados de interés público. Violencia doméstica, discriminación y acoso a nivel laboral, salud reproductiva, fueron entre otros los temas tratados.
- Realización de una “Asamblea de Mujeres” para elaboración de una agenda específica con demandas desde este sector. Los resultados de este proceso y su significación los abordaré en el capítulo final.
- Aplicación de la cuota de participación básica de las mujeres del 30% en el Comité de Desarrollo Local. Pese a que la cuota es obligatoria para las candidaturas en los procesos de elección de los gobiernos locales, y no para

los espacios de participación como la PLP, se reconoció esta figura como válida y se concedió este cupo.

- Institucionalización de programas a favor de las mujeres mediante la creación de la Oficina Municipal de Apoyo a la Mujer y la Familia y la comisión del Consejo de la Mujer y la Familia.
- Como acciones inmediatas se realizaron algunos eventos públicos: conmemoración del Día Internacional de la Mujer (el 8 de marzo), y del día contra la violencia a la mujer (el 25 de noviembre), la recolección de libros para la instalación de una biblioteca en derechos y asuntos relacionados con la mujer, familia y género.
- Búsqueda y establecimiento de alianzas estratégicas con organismos de cooperación internacional, organismos públicos, movimiento de mujeres, organizaciones no gubernamentales.
- Formulación de proyectos y políticas para atender las demandas específicas de las mujeres.

Como se puede apreciar varias acciones, procedimientos y técnicas fueron empleadas para incorporar la realidad y las demandas de las mujeres en el proceso de PLP, pero más allá de los resultados que estas tuvieron desde la lógica propuesta en este capítulo podemos llegar a dos conclusiones: a) de no insertarse en la PLP instrumentos y criterios capaces de captar la realidad desde la diferencia de género, la técnica "neutral" no tiene la capacidad para hacerla ver, enunciarla y transformarla; b) cuando el enfoque de género actúa con las mismas reglas que otras disciplinas tiene el mismo efecto normalizador, en tanto condiciona a las personas a mirar desde una óptica específica, mediante el empleo de un sinfín de procedimientos, estableciendo parámetros de normalidad. Un ejemplo claro constituye la lucha contra la violencia marital, que en base al discurso de Derechos Humanos sanciona moral y legalmente lo que hasta la década pasada era considerado "normal" en el ejercicio de la tutela marital<sup>133</sup>.

En conclusión, si los procedimientos de la PLP someten la voluntad ciudadana, la participación es el vehículo que lo hace posible. Aunque el punto de vista de este trabajo no se fija en la finalidad del disciplinamiento ciudadano, valga mencionar que autores y activistas latinoamericanos encuentran funcionales los esfuerzos de los movimientos de mujeres por "incorporar a las mujeres a una ciudadanía activa" con las nuevas tecnologías de gobierno asociadas con el "estado neoliberal". Una parte esencial del proyecto cultural de gobernabilidad neoliberal era la creación de una nueva subjetividad económica y social en la que se desplegaba el lenguaje de ciudadanía, derechos individuales y responsabilidades para asegurar una mayor autoconfianza, descargando así de cierta presión fiscal al estado y aligerando sus responsabilidades. Los individuos son por tanto libres de convertirse en "dueños de su propio destino" mientras caen bajo la disciplina reguladora del mercado (Schild 1998).

---

<sup>133</sup> En 1995 se aprobó la ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, luego de un proceso de casi 10 años de trabajo de organizaciones femeninas por abolir el derecho del cónyuge a la sanción marital.

Tal como anuncié en las primeras líneas de este trabajo, mi interés por analizar la PLP como un régimen disciplinario recorrería las tres dimensiones del dispositivo: Saber, Poder y Subjetividad. Abordados los dos primeros, en el siguiente capítulo se tocan los efectos y procedimientos de la participación sobre hombres y mujeres, en las "tecnologías del Yo", que condicionan la conducta desde el fuero interno de las personas.