

Tabula Rasa
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
tabularasa@unicolmayor.edu.co
ISSN (Versión impresa): 1794-2489
COLOMBIA

2007
Jorge Legoas P.
«WATCHDOGS». CIUDADANÍA Y DISCURSOS DEL DESARROLLO
Tabula Rasa, julio-diciembre, número 007
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Bogotá, Colombia
pp. 17-46

«WATCHDOGS». CIUDADANÍA Y DISCURSOS DEL DESARROLLO¹

“WATCHDOGS” – CITIZENSHIP AND DISCOURSES OF DEVELOPMENT

WATCHDOGS: CIUDADANIA E DISCURSOS DO DESENVOLVIMENTO

JORGE LEGOAS P.²

Centro Interuniversitario de Investigaciones Indígenas (Ciéra)

Université Laval, Québec, Canadá

cierajol@hermes.ulaval.ca

Recibido: 28 de marzo de 2007

Aceptado: 23 de septiembre de 2007

Resumen

En este artículo se explora el discurso del desarrollo manejado en la red de la cooperación internacional y la noción de ciudadanía que a través de él portan los proyectos de desarrollo de las ONG en los países del Sur. Desde una perspectiva post-estructuralista, se busca mostrar que las prioridades del control social afectan significativamente las nociones de ciudadanía contenidas en tales discursos. El artículo aborda ésta problemática enfocando un conjunto de instituciones vinculadas a la U.S. Agency for International Development (USAID) y que operan en diversos países de América Latina.

Palabras clave: vigilancia, análisis de discurso, USAID, ONG, desarrollo, ciudadanía.

Abstract

This article analyzes the discourse of citizenship and development made by the international cooperation network and that is used in NGO and State development projects. From a post-structuralist approach I show that the predominant controlling role of transparency principles and vigilance practices significantly affects the notions of citizenship embedded in development projects, becoming itself its main discourse at the local level. I focus this analysis on several organizations connected to the U.S. Agency for International Development (USAID) that operate in various Latin American countries.

Key words: vigilance, discourse analysis, USAID, NGO, citizenship, development.

¹ El artículo hace parte de una investigación en curso (2006-2008) sobre las relaciones autoritarias de poder en espacios participativos, denominada «Institucionalidad Rural Andina: Agentes y Lógicas Democráticas en el escenario local». Es un estudio asociado al Colegio Andino del Centro Bartolomé de Las Casas - Cusco, Perú.

² El autor expresa su reconocimiento a Gabriel Rosen, Yohann Cesa, Arturo Escobar, Marco Zeisser, Marie-Andrée Couillard y Martin Hébert por su inestimable apoyo; a la *Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research* por su financiamiento al proceso en que se inscribe este análisis; y a Juan Carlos Carrillo, Gustavo Hernández, Javier Torres y Xavier Ricard por sus comentarios a versiones previas.



PARIS 2007
Fotografía de Johanna Orduz

Resumo

Neste artigo explora-se o discurso do desenvolvimento manejado na rede de cooperação internacional e a noção de cidadania que por meio dele possuem os projetos de desenvolvimento das ONGs nos países ao sul do Equador. A partir de uma perspectiva pós-estruturalista, busca-se mostrar que as prioridades do controle social afetam significativamente as noções de cidadania contidas em tais discursos. O artigo trata esta problemática focando um conjunto de instituições vinculadas à U.S Agency for International Development (USAID) e que operam em diversos países da América Latina.

Palavras chave: vigilância, análise de discurso, USAID, ONG, desenvolvimento, cidadania.

La relación de los Estados latinoamericanos con el sistema financiero internacional ha llevado consigo la aplicación de severas recetas en materia de política económica y social. En estos países, los proyectos de desarrollo que promueven la democracia y la participación ciudadana no sólo han respondido a procesos endógenos, sino también a la aplicación de tales recetas. El presente artículo busca profundizar el conocimiento de las nociones de ciudadanía que se manejan en dicho campo.

Para ello se analizará un segmento de la red de la cooperación internacional al desarrollo, constituido por la *United States Agency for International Development* (USAID) y algunas ONG contrapartes suyas en América Latina, examinando un corpus de informaciones constituido por varios de los instrumentos de difusión y formación que ellas emplean y donde sus concepciones en torno a la ciudadanía son puestas de manifiesto.

Las instituciones de que aquí se trata corresponden al tipo de experiencias que en los últimos veinte años se han dedicado a la tarea de promover el desarrollo local en países de América Latina, generalmente a través de diversos medios de información y talleres de formación al público en zonas rurales y urbanas marginales; a través de asesorías a organizaciones de base y gobiernos subnacionales para la puesta en marcha de mecanismos de gobierno democráticos y participativos; y con la facilitación de procesos de planificación, consulta, presupuesto y gestión del gobierno local en general. Dado que, al influjo del célebre Presupuesto Participativo de Porto Alegre, las experiencias de promoción de la democracia local siguen cobrando notoriedad, una exploración de las nociones de ciudadanía que en ellas se maneja se hace necesaria, con el objeto de no idealizar los logros del *boom* de lo local y captar sus procesos en su justa medida.

La perspectiva metodológica que asume este artículo es el análisis de discurso, dentro de un marco foucaultiano. Desde allí entenderé al «desarrollo» como un dispositivo³ de poder que opera en la dirección de la constitución de identidades (Escobar, 1995; St-

³Sobre la noción de dispositivo ver Foucault (1976, 2001), Deleuze (1989) y St-Hilaire (1996) que la aplica al desarrollo; así como también mi discusión en Legoas 2006.

Hilaire, 1996). El análisis es respaldado además, por una experiencia del autor de siete años en la promoción de políticas participativas en diversas ONG y municipios rurales en Perú.

Discursos internacionales del desarrollo

El uso del término «discurso» —aparte de su sentido corriente como «alocución»— ha llevado con frecuencia la connotación de un pretexto argüido para legitimar una situación, o la de un texto al que no necesariamente acompañan las acciones reales de un individuo o grupo. El uso que aquí se le otorga tiene un sentido muy distinto. Entenderé el discurso como una construcción de saber que se presenta como «verdadera» en un contexto social dado, que autoriza y fundamenta las prácticas recurrentes en dicho contexto.

Me importa, entonces, destacar la vertiente estadounidense del discurso que forjó la representación del desarrollo como fenómeno de escala mundial y que la dotó de «verdades» e instrumentos concretos para su difusión. Con tal fin recordaré a continuación algunos elementos de un trabajo previo sobre el tema (Legoas, 2006).

Inauguración del discurso

Diversos autores⁴ han identificado ya en la exposición del Ex-Presidente estadounidense Harry Truman en 1949, el certificado de nacimiento de los países del Sur como entidades «subdesarrolladas». Desde entonces el desarrollo fue planteado como una imagen movilizadora y como una meta a ser alcanzada por el así llamado Tercer Mundo, vía la democracia y la adquisición de nuevos conocimientos técnicos.

⁴ Tales como Escobar (1995), Sachs y Esteva (1996) o Rist (2002).

Una población mundial que *sufre de miseria y enfermedades* y que aún exhibe *sistemas económicos primitivos* que constituyen una *amenaza para la prosperidad* de zonas más favorecidas, es la visión que entonces se presentó al mundo, categorizándolo luego en parcialidades bien definidas. El discurso previó, como solución, una enérgica difusión de la técnica y de la ciencia modernas para llevar a estas poblaciones a alcanzar la «paz y la prosperidad» a través del mejoramiento de su producción (The American Presidency Project 2004). En consecuencia las agencias internacionales de desarrollo actuaron como organismos de cooperación técnica para ayudar a los países del Sur a salir, por la tecnificación de su producción agrícola, de la condición dentro de la cual se vieron de pronto clasificados: el «subdesarrollo».

En los años sesentas se implementó esta búsqueda de cambio técnico en la agricultura a través de la llamada Revolución Verde; y en el tratado internacional de la Alianza para el Progreso se establecieron claros objetivos de fortalecimiento de la democracia para evitar el surgimiento de regímenes comunistas en el continente. Esta correspondencia estratégica entre desarrollo económico y democratización es perceptible desde las acciones de gran escala estadounidenses tras la Segunda Guerra Mundial:

Casi un año atrás, en compañía de diez y seis naciones libres de Europa, arrancamos el mayor programa de cooperación económica de la historia. El propósito de este esfuerzo sin precedentes es el de fortalecer la democracia en Europa, de forma que los pueblos libres de dicho continente puedan asumir su legítimo lugar en la vanguardia de la civilización y contribuir una vez más a la seguridad y el bienestar del mundo (The American Presidency Project, 2004).

Así, durante la guerra fría, los aparatos *democratizantes* y los del desarrollo habrían operado con significativos niveles de articulación, manteniéndose, sin embargo, diferenciados y complementarios en la práctica.

Cristalización del discurso

Más recientemente se hizo efectiva una mayor proximidad entre las iniciativas de USAID sobre democratización y desarrollo. Mientras los gobiernos comunistas de Europa del Este fueron cambiando sus tendencias políticas en los años noventa, los proyectos de desarrollo se convirtieron en un importante instrumento para afianzar dicho cambio. Los proyectos de la agencia fueron así dejando cada vez menos espacio para la tecnificación de la agricultura⁵ e incluyendo temas como democracia, descentralización, justicia y compensación social —nutrición, salud y educación—. La aplicación de la noción de democracia obtuvo entonces su expresión «pluralista», potenciando los procesos electorales y la participación ciudadana, por considerar que el «pluralismo político en el nivel local ofrecería oportunidades para una mayor receptividad, responsabilidad en las cuentas y transparencia» (USAID 2000:9)⁶.

Esta transición está claramente reflejada en el '*Strategic Plan: Fiscal years 2004–2009*' de la USAID; un documento de fácil lectura

⁵ «En la mitad y fines de los años 1980s, los fondos para desarrollo agrícola se terminaron. En primer lugar, los Estados Unidos redujeron fondos para desarrollo agrícola; luego, desafortunadamente los europeos nos siguieron; y, finalmente los bancos multinacionales hicieron lo mismo. La inversión en desarrollo agrícola se redujo dramáticamente durante los últimos quince años» (Natsios, 2002).

⁶ Todas las traducciones de las citas de documentos que no están en español son del autor.

y orientado al gran público por Internet, cuya estética gráfica muestra un plano mundial lleno de imágenes que devuelven la idea del hecho colonial como la épica conquista de horizontes geográficos. Sobre la base de este soporte simbólico, el lema que porta el plan es '*Security – Democracy – Prosperity*' —U.S. Agency for International Development y U.S. Department of State 2004—, reflejando una presencia más manifiesta de la democracia en

el discurso del desarrollo. La prosperidad no es más mencionada en el plan si no de manera subordinada a ella, a la seguridad, o al comercio global.

Importa subrayar que todo el primer capítulo del *'Strategic Plan'* de USAID está enteramente dedicado a objetivos como la lucha contra el «terrorismo y la amenaza de armas de destrucción masiva contra los Estados Unidos, sus aliados y sus amigos» (USAID, 2004:13), lo que pone de manifiesto el sustento y principio de su estrategia de desarrollo. Así, a la cabeza de la democracia y la prosperidad, se suma el elemento guía que viene a reemplazar a la paz: en adelante los objetivos de seguridad conducirán la estrategia de conjunto.

En concordancia con ello encontramos, del otro lado, a la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, documento que al presentar el tema de la seguridad, propone fundamentos de desarrollo de manera aún más clara que el propio *'Strategic Plan'* de la USAID. Así por ejemplo, aparte de los asuntos que habitualmente atañen a la seguridad —terrorismo, conflictos bélicos, armamento nuclear, tráfico de drogas—, dicho documento pone de relieve la importancia de los mercados libres como estrategia para la erradicación de la pobreza (Bush, 2002:vi) y aborda importantes problemáticas del desarrollo ocupando hasta tres capítulos centrales —Dignidad humana; Crecimiento económico y libre comercio; Expansión de la democracia—. Así, mientras el *'Strategic Plan'* de USAID enunciaba en su divisa a la seguridad como objetivo, la Estrategia Nacional de Seguridad correspondió exponiendo en su nuevo lema a la prosperidad, como fin de la estrategia.

Esto evidencia la persistencia de una profunda relación entre prosperidad, seguridad y democracia, como dominios imbricados que concurren a la inteligibilidad de un mismo discurso del desarrollo. Hallándose el germen de esta triple concepción en el citado discurso de Truman, ningún nuevo elemento apareció que cambiara significativamente esta visión; sólo habrían variado sus pesos relativos en la fórmula para establecer la relación jerárquica entre ellos y destacar el eje articulador en cada momento. Una alocución relativamente reciente de George W. Bush confirma la forma que adquiere esta jerarquía en el discurso actual y el rol preponderante de la seguridad:

Aun cuando nosotros luchamos contra el terrorismo, debemos *también* luchar por defender los valores que hacen que la vida tenga valor, por la educación, por la salud y por la igualdad de oportunidades económicas (the American Presidency Project, 2004, énfasis nuestro).

Pero esta sujeción del desarrollo a los intereses de seguridad no es reciente. De hecho el *Mutual Security Act* de 1951, como lo recuerda Browne (1999:11), ya destacaba que «la ayuda [al desarrollo] sería dada sólo si reforzaba la seguridad de los Estados Unidos». Es sobre todo la imbricación de ambos intereses con la democracia, como su nexa, lo que destaca en los últimos procesos. USAID habría

lanzado entonces la *'Democratic Pluralism Initiative'* —extendiendo al mundo la estrategia con la que implementó bases pluralistas en Latinoamérica— como una forma de afianzar la promoción de políticas capitalistas y liberales de «privatización» (Green, 1991:216-217). La seguridad a la que sirven el desarrollo y la democracia muestra así su particular faz económica.

Es en medio de este proceso internacional que han sido continuamente reelaborados los saberes y conceptos empleados para la promoción del desarrollo, los mismos que están destinados a la producción de sujetos, identidades y prácticas concretas. Allí se ubican también los que corresponden a la promoción del ejercicio ciudadano.

Elementos del discurso de la ciudadanía

Análisis simplistas verían a la red del desarrollo como una aplicación automática de consignas emitidas desde la Casa Blanca hacia «abajo». Sin embargo esto sólo reflejaría nociones clásicas de la antropología política más cercanas a un enfoque weberiano y que conciben el poder como algo que es «poseído» por un actor dominante que puede imponerlo sobre otro actor más débil y dominado, que a su vez no lo posee. Mi enfoque subraya, en cambio, que un discurso porta germen de poder y es tejido a partir de la relación entre los actores —las instituciones de desarrollo del Sur y las agencias internacionales, en este caso—. Este artículo trata entonces de bosquejar una tendencia de la noción de ciudadanía que en conjunto configuran las diversas instituciones analizadas.

Para ello se analizarán algunos documentos —como informes internos, materiales de formación, medios de comunicación— de la USAID y de tres de sus contrapartes en el Sur. La primera es el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) en Perú; una plataforma que reúne a once de las más destacadas ONG locales que ven los temas de democracia y ciudadanía. El GPC está presente en la mayor parte de regiones del Perú facilitando herramientas conceptuales y metodológicas que alimentan la práctica de los promotores de ONG sobre estos temas, aplicados en municipios y gobiernos regionales. Ya que se encuentra constituida por diversas ONG, su perfil no es ajeno al de gran parte de instituciones privadas de la sociedad civil —asociaciones sin fines de lucro para la promoción del desarrollo— que, proviniendo de la cantera de experiencias de la Educación Popular, se masificaron en América Latina desde la década de los ochenta y evolucionaron de una oposición casi frontal al Estado, hacia la actual tendencia de su rol como consultores técnicos o ejecutores de sus políticas de fomento.

Emplearé, además, otros dos ejemplos que permitan levantar una idea más amplia de la relación de la USAID con sus contrapartes en el Sur: la firma Chemonics Internacional Inc. en Bolivia, y el programa Ciudadanos por Municipalidades Transparentes (CIMTRA) en México. Chemonics es una empresa

privada estadounidense con sede en Washington y presente en diversos países latinoamericanos⁷. Ejecuta de USAID al menos US\$ 40 millones al año para proyectos

⁷ En Colombia ha desarrollado actividades de desarrollo forestal, promoción de cultivos alternativos a la coca en la región del Putumayo, instalación de servicios de agua en Montería e implementación de sistemas estadounidenses de promoción y monitoreo de actividades comerciales (ver www.chemonics.com).

⁸ Cálculos propios a partir de Chemonics International Inc. 2005.

de fortalecimiento de la gobernabilidad en diferentes países del mundo y alrededor de US\$ 400 millones para asuntos legales-comerciales⁸.

Chemonics llevó a cabo en Bolivia el programa Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC), uno de los más grandes programas de apoyo a la ciudadanía en ese país, a través de 54 ONG locales, durante ocho años y en aproximadamente 50% del territorio

nacional. Por su parte el CIMTRA, como su nombre lo indica, es un programa concebido expresamente para la formación ciudadana en acciones de vigilancia. Se trata de un consorcio formado a partir de instituciones privadas que antes fueron reunidas por el ICMA —International Cities Management Association, de Washington, institución patrocinada por USAID— para concebir e implementar una propuesta de ciudadanía en México.

Estos tres casos han sido elegidos por su amplia presencia en los respectivos países, sin embargo, nuestras conclusiones más específicas se ceñirán estrictamente al caso peruano.

Ciudadanía y acción individual

Todos los casos elegidos reconocen los dos alcances más habituales de la noción de ciudadanía: el de la adherencia a una identidad nacional y el del ejercicio del voto. En torno al primero de ellos es importante resaltar que las campañas estatales implementadas para promover el acceso de la población a la identificación oficial —Documento Nacional de Identidad, en Perú— subrayan la común pertenencia a un solo Estado-nación, apartando toda posibilidad de pensar las formas de ciudadanía desde las diferentes nacionalidades indígenas y, por ende, de que se les otorgue un más efectivo reconocimiento social.

De otro lado, a la expresión de la ciudadanía a través del voto Remy (2005) la llama «participación por iniciativa», e incluye —además de la elección directa de autoridades— al referéndum y las consultas populares para promover iniciativas normativas. A este respecto, es preciso destacar que en el informe final del DDPC de Bolivia se halla claramente reproducida la imagen según la cual el sujeto ejerce una ciudadanía «efectiva» si asiste a votar (Chemonics, 2003:17), lo que se encuentra también señalado como una de las políticas destacadas de la USAID para la promoción democrática (USAID 2004). Este medio constituye también un mecanismo de control final a las autoridades elegidas cuando es empleado para decidir su revocatoria y, como lo veremos más adelante, en ese caso se asocia generalmente la participación con los objetivos anticorrupción.

La elección directa y la identificación, elementos que dieron al ejercicio ciudadano la mayor parte de su sentido clásico, pueden ser relacionados a los fundamentos liberales que se hallan a la base de los modelos actuales de democracia. La idea de que todos los ciudadanos son *'free and equals'* —libres e iguales—, sin embargo, es por lo menos problemática en contextos donde las diferencias culturales no son reconocidas y donde el principio de igualdad, vuelto mas bien homogeneidad, desfavorece la valoración de tales diferencias. El pluralismo político se vuelve así contra sus principios de inclusión y la mayor diversidad que ha permitido es sólo aquella que reconoce que, además de ciudadanos, hay también ciudadanas⁹.

Ciudadanía y vigilancia social

Vista de manera amplia, se puede decir que la vigilancia es la práctica orientada a asegurar que las autoridades incluyan en sus procedimientos y en la ejecución de sus metas de gobierno, los derechos económicos y sociales de los ciudadanos; sin embargo, en diferentes documentos consultados (USAID, 2004; 2005a), ella no es traducida más que en formas de control directo sobre el gasto de los órganos de gobierno, la prestación de servicios y la realización obras de infraestructura. Al seguir este modelo, las instituciones de gobierno aspiran a ser transparentes e inclusivas, las autoridades a ser receptivas y responsables —*'accountable'*, que rinde cuentas— y cada organización o ciudadano vigilante constituye un *'watchdog'* —literalmente «perro guardián»—¹⁰ en potencia, cuya virtud suprema de resguardo del bien común se orienta al logro de un clima político aséptico y sin mancha de corrupción, que permita la gobernabilidad.

Es prominente la forma como los proyectos de desarrollo de las ONG han puesto de relieve de manera tan refleja esta imagen de un ciudadano que es tal porque *vigila* a sus autoridades e instancias de gobierno. Por ejemplo el GPC ha puesto en marcha el sistema «Vigila Perú»; iniciativa que promueve acciones de control hacia los gobiernos subnacionales y las industrias extractivas¹¹. Para ello han desarrollado previamente una extensa lista de indicadores que ha servido como marco para los numerosos procesos de control social que promueve en más del 50% de las regiones del país.

⁹ Por motivos de espacio este texto comprenderá a ambos bajo el mismo término genérico «ciudadanos», dejando además pendiente la exploración de las prácticas concretas de cada género, lo que puede aportar enormemente a una definición de ciudadanía.

¹⁰ Término del lenguaje político-administrativo y que describe también a guardianes de intereses y aparatos de control. Ver por ejemplo U.S. Agency for International Development 2004 o Sanborn et al. 2000, quienes usan su aplicación en el campo de la acción ciudadana, enmarcándose así en una tendencia definida de concepción de la democracia y la ciudadanía

¹¹ No me detendré en el segundo de estos, pero señalo que su énfasis está puesto, no en los impactos sobre el medio ambiente, sino sobre el uso de los recursos financieros que entregan las empresas a las poblaciones y gobiernos locales —Grupo Propuesta Ciudadana 2006—.

Este programa ve a la vigilancia ciudadana no sólo como la forma en que un adecuado proceso de descentralización política del Estado puede hacerse viable, sino también como un instrumento para asegurar condiciones de desarrollo de la población:

El Sistema Vigila Perú está orientado a [...] contribuir a la consolidación de la reforma descentralista en marcha y a la generación de condiciones para el desarrollo de las regiones, mediante el fortalecimiento de la capacidad de participación, concertación y propuesta de la sociedad civil. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2003:7).

La actividad es presentada también como un medio efectivo para enfrentar las «debilidades que existen en el tejido social, uno de cuyos aspectos tiene que ver con los valores, las capacidades y los conocimientos que guían la acción de los ciudadanos» (Grupo Propuesta Ciudadana s/fiv). En algunos casos este programa se presenta también como un medio cuyo «propósito primordial es democratizar y hacer más transparente la gestión pública» (ver Participa Perú, No.25:3), poniendo el énfasis en una «cultura de la transparencia».

El Estado peruano ha dado pasos importantes en el sentido de generar las normas y los instrumentos para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública. De la misma manera, consideramos que todavía queda mucho por hacer en la construcción de una cultura de la transparencia y de la vigilancia. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2003:7).

Si bien al frasear de esta forma sus objetivos es el Estado el que se presenta como el blanco de la vigilancia, es preciso considerar que esto supone una contraparte poblacional que comparta las mismas actitudes y valores de esa cultura. Como lo afirma un funcionario estatal regional: «creemos en la vigilancia, por tanto en la persona vigilante» (SEPAR y GPC, 2006:72). En el fondo, esta estrategia construye —más allá de una simple cultura administrativa estatal— una cultura política que se instala en la propia Sociedad Civil, y da cuerpo, por ende, a una cierta idea de ciudadanía adaptada a ella.

Pese a que quienes promueven la vigilancia pueden ver en ella hasta un instrumento político programático y de ejercicio de derechos sociales que apunta a «consolidar la democracia, afirmando las diversas formas de representación y buscando su ampliación y profundización» (Grupo Propuesta Ciudadana, s/fiv), en la práctica es frecuente que ella no vaya más allá de su función meramente pragmática, convirtiéndola en una meta sin mayor perspectiva. Así por ejemplo, un funcionario regional ve la vigilancia como «un termómetro que nos permite percibir y saber cuánto estamos cumpliendo en los diferentes ítems e indicadores con los cuales nos miden» (SEPAR y GPC, 2006:69). De otro lado, un representante de la Sociedad Civil destaca su lado puramente controlador y vigilante:

La principal dificultad es la falta de recursos para realizar el trabajo de vigilancia y control de la buena ejecución de las obras en las 12 provincias que comprende nuestra Región (CEDEPAS y GPC, 2005:35).

El fomento de la función de control ciudadano en la Sociedad Civil se muestra así en el discurso como una necesidad en sí misma, que debe ser colmada.

En cuanto a «quiénes» hacen la vigilancia, cabe destacar que existen esfuerzos para que sea la propia ciudadanía quien la lleve a cabo, sin embargo, aún está críticamente centrada en el impulso de las ONG socias del GPC. Algunas de éstas apuntan ciertamente a una mayor transferencia de las capacidades de vigilancia a las organizaciones de base, sin embargo, al mismo tiempo se van consolidando en la conducción y ejercicio de las funciones y espacios de vigilancia. Lo que la situación trasluce, en todo caso, es el rol clave de las ONG en la implementación de esta política de ciudadanía y en la difusión de los saberes que su puesta en marcha precisa.

Cambiando la mirada hacia otro nivel, se identifica que más recientemente el GPC ha desarrollado esfuerzos de coordinación para implementar de manera más contundente los objetivos de vigilancia en la sociedad peruana. Se trata del impulso de la red «Observa» —Observatorio de la Vigilancia Social—, que busca «articular, difundir y promover las experiencias de vigilancia social y una cultura de transparencia en la gestión pública» (Observa 2006)¹². Importa resaltar esta experiencia porque en términos del significado que ella tiene, el propio nombre

¹² Está compuesta, además del GPC, por instituciones de alcance nacional como CIES (Consortio de Investigación Económica y Social), Defensoría del Pueblo, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Asociación Transparencia, OXFAM GB.

«Observatorio de la Vigilancia Social» no sería otra cosa que la vigilancia de la propia vigilancia; es decir, velar por que ella se ponga en marcha, poniendo a disposición los recursos necesarios ahí donde aún no es óptimamente aplicada. Esto revela que el sistema llega a desarrollar sus propios mecanismos de autorregulación;

así, el acto de «observar que se vigile», aunque adquiriera la forma constructiva de «intercambios de experiencias entre instituciones que realizan vigilancia» (Observa, 2006), ya es signo de una cierta exacerbación de tales valores.

De otro lado, en el caso boliviano, se encontró que el informe final del DDPC (Chemonics, 2003) pone de relieve, como uno de sus principales éxitos, los ocho años de apoyo a la formación y fortalecimiento de los ya reconocidos Comités de Vigilancia. Como es sabido, la formación de estos comités fue impulsada desde 1994 por la Ley de Participación Popular (LPP) y consisten en organizaciones que reúnen a representantes de las diversas unidades poblacionales para operar acciones de control directo sobre el manejo de los fondos municipales. Ellos toman parte en diversos campos como el transporte, la educación o la salud, y han centrado significativamente su atención en el seguimiento y la observación de las obras de infraestructura.

En México se aplica el Manual Teórico del Programa CIMTRA para la vigilancia ciudadana (CESEM *et. al.*, 2004a). Éste es un sofisticado instrumento que no sólo busca «consolidar una cultura ciudadana de gobierno de cuentas rendidas y de transparencia», sino también llegar a convertirse en un «sistema público y abierto

¹³ Esta inquietud está también presente en Perú, donde se afirma que «todo espacio donde se ejerce poder sería sujeto de vigilancia: la acción de lo público-público... lo privado-público-privado... hasta lo privado-privado» (Grupo Propuesta Ciudadana, 2003a:4).

donde cualquier persona o institución pueda ser generadora de información» (CESEM *et. al.*, 2004a:8). Este aspecto manifiesta un ejemplo cercano a lo que Deleuze (1990) llama «sociedad del control», aquella que opera por control continuo y comunicación instantánea¹³.

También el manual del CIMTRA es desarrollado con el auxilio de detallados indicadores. Con ellos el ciudadano, directamente o por Internet, calcula el grado de transparencia y apertura gubernamental, así como de co-participación de la sociedad en el ejercicio del gobierno municipal. El ciudadano que adhiere a esta propuesta puede aplicar el instrumento para calificar tres aspectos concretos: la existencia de suficientes canales que los *informen* sobre el curso de la gestión —presupuestal principalmente— municipal, el grado de presencia de ciudadanos que emitan su *opinión* en los procesos de toma de decisiones, y la calidad de los servicios ofrecidos por la municipalidad. Así, los principales logros de la técnica son la producción y difusión por Internet de diversas informaciones sobre la gestión municipal para construir una «cultura de contraloría ciudadana y de eficiencia de la acción gubernamental» (CIMTRA, s/f:6) centrada en la transparencia.

Confirmando su carácter especializado, este instrumento está además provisto de detalladas instrucciones para su uso. La Figura 1 nos muestra el grado de elaboración de estos instrumentos, así como el particular lenguaje que aplican.

Por último, se puede afirmar que estos elementos hallados en los documentos de las tres instituciones, encuentran por lo menos una clara convergencia con los lineamientos estratégicos referidos para el caso de la USAID (2005a, 2004); en particular, en los capítulos «Sociedad Civil» y «Gobernancia» de su «Guía del Usuario», orientada por el objetivo de lograr «instituciones de gobierno más transparentes y que rinden cuentas» (USAID, 2004:37).

Como información adicional, se encontró también que otro socio de USAID para la implementación de políticas de descentralización y ciudadanía, el Associates in Rural Development (ARD)¹⁴ se une a la implementación de esta unívoca puesta en marcha de objetivos:

¹⁴ El ARD está presente también en países como México, Ecuador y Colombia entre otros. En Colombia apoya la generación de negocios y competitividad (MIDAS), así como el desarrollo alternativo a la producción de hoja de coca (ADAM). Estas acciones se realizan con el soporte de aliados locales como la Corporación Colombia Internacional y la Federación Colombiana de Municipios (ver www.midas.org.co y www.adam.org.co).

Figura 1. Instrucciones para el uso del instrumento de vigilancia

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	
Campo	No. Indicador	No. Pregunta	Publicación	Preguntas proveedores	Moderación máxima por pregunta	Ponderación por respuesta	Respuesta	Nombre del Municipio
	1	1			5	3	Si, nombre del proveedor	
						0	No, nombre del proveedor	
						1	Si monto de ventas	
						0	No monto de ventas	
						1	Si, tipo de productos	
						0	No, tipo de productos	

- ① Representa el campo de la Transparencia en que se ubica el indicador y la pregunta.
- ② Representa el número del indicador. Recordemos que este sistema esta compuesto por 16 indicadores.
- ③ Representa el número de la pregunta. El cuestionario contiene 31 preguntas.
- ④ Este cuadro contiene las palabras claves de cada una de las preguntas del cuestionario.
- ⑤ Son los puntos máximos que se otorga a cada una de las preguntas.
- ⑥ Dado que cada pregunta contiene dos o más respuestas, a cada una de ella se le asigno un puntaje.
- ⑦ Son las palabras claves de cada una de las respuestas posibles que cada pregunta puede tener.
- ⑧ En esta columna se anotarán los puntos que cada municipio tendrá de acuerdo a la respuesta que se obtuvo. Ejemplo: Si el municipio "X" publica solo el nombre del proveedor, entonces se anotará en el lugar correspondiente el número 3, dejando en blanco los demás espacios. Por lo tanto dicho municipio solo obtendrá en esta pregunta 3 de los 5 puntos posibles. Si publica nombre y monto de ventas, entonces se asignarán 4 de 5 puntos posibles, y así sucesivamente para cada respuesta. Nota: algunas preguntas contienen consideraciones especiales, misma que se explican en el lugar correspondiente.

Fuente: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/id2.html>

Gobiernos locales receptivos y que rinden cuentas [*‘responsive’ and ‘accountable’*] son el fundamento ideal para que los países desarrollen una cultura democrática de ancha base que promueva la participación popular (Associates in Rural Development, 2006a).

Además el ARD, en sus objetivos de intervención en Perú —Proyecto Pro Descentralización —PRODES— reproduce claramente la máxima de una búsqueda de la participación local ciudadana asegurando gobiernos locales que operen de forma transparente y responsable —componente 2—, así como la búsqueda de un incremento de la capacidad de las poblaciones marginadas para vigilar sus gobiernos locales —componente 4— (Associates in Rural Development, 2006b).

Ciudadanía y participación

En el boletín «Participa Perú», instrumento de difusión impreso y electrónico del GPC para promover la participación ciudadana, el 80% de los artículos son dedicados básicamente a aspectos políticos y administrativos de la regionalización y la descentralización del Estado. Del resto, la mitad son dedicados a la vigilancia y la otra mitad a la participación propiamente dicha, aunque sin precisar lo que se entiende por ella, ni cuestionarse sobre las relaciones de poder entre la diversidad de agentes que componen los espacios participativos —ver por ejemplo Participa Perú #20—.

Cuando en este medio se habla de «participación», se pasan varias ideas. Primero se la sobreentiende como la simple *presencia* de un ciudadano, o su representante, en los diversos espacios y niveles de gobierno. Por ejemplo en el número dieciséis del boletín (pp. 11-14) este acento está puesto cuando analizan los retos de la implementación de las instancias consultivas municipales y regionales¹⁵. Así, se habla de la participación como *representación* de la población y como un *estado* al que llegan sus instancias de gobierno al alcanzar una determinada proporción de representantes. Todos estos casos ponen un énfasis en aspectos cuantitativos.

En algunas de las «Notas de Análisis» —otro instrumento de difusión del GPC— se

¹⁵ Los CCL (Consejos de Coordinación Local) y CCR (Consejos de Coordinación Regional) son las instancias que la ley ha formalizado en Perú para promover la participación ciudadana en los niveles municipal y regional de gobierno. Éstas son de carácter consultivo y están conformadas por representantes de la sociedad civil y autoridades de gobierno.

recurre a la asociación entre participación y objetivos anticorrupción —ver por ejemplo el #9— cuando se plantea el uso de los mecanismos «participativos» existentes para revocar a autoridades elegidas. Es sólo los «Cuadernos Descentralistas» del GPC, que la noción de «participación» es más discutida;

sin embargo éste es un tipo de edición de más restringido uso y consulta¹⁶. Allí se revela un hilo conductor que permite entender a la participación en función a las acciones que impulsa la Sociedad Civil para negociar sus demandas ante el Estado (Monge, 2003). Igualmente permite entender a la autogestión y la concertación (Ballón, 2003:14–17) como los mecanismos concretos en los que la participación se expresa. No obstante, estos motivos no se reflejan en los materiales de mayor difusión y carácter pedagógico del GPC.

¹⁶ Tiene un tiraje de sólo 1,500 ejemplares —frente a la difusión que se hace del suplemento Participa Perú en un diario de circulación nacional con más de 170,000 lectores—; por su lenguaje, presentación y contenidos estaría más orientado a sectores académicos y profesionales especializados.

De otro lado, en la serie «Propuesta Ciudadana», otra publicación semejante del GPC, nueve de los catorce números disponibles en Internet abordan los temas del control, la vigilancia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y los presupuestos. Finalmente, en la página Web implementada por el GPC para promover la participación ciudadana —que también lleva el nombre «Participa Perú»—, el componente que se aborda con mayor esmero es el programa Vigila Perú (ver Figura 2), concebido —como vimos antes— para promover las acciones de control ciudadano. Casi ningún otro tema logra allí un tratamiento igualmente abundante y sistemático. Sus al menos nueve informes nacionales y cincuenta regionales sobre el proceso de vigilancia en aproximadamente quince gobiernos regionales, nos muestran bien el contenido preferente de este espacio de información sobre el ejercicio de la ciudadanía.

Figura 2. Página Web del GPC que promueve la participación



Fuente: <http://www.participaperu.org.pe/n-vigilaperu.shtml>

La experiencia boliviana es el caso donde esta visión de la participación se presenta de manera más crítica, ya que su propuesta presenta el mismo espíritu que la peruana pero cuenta con un mayor grado de institucionalización, debido al auge de los Comités de Vigilancia que fueron apoyados, entre otros, por Chemonics.

El informe final de la tercera fase del DDPC muestra primeramente que —de más simple a más complejo— para Chemonics la participación es sinónimo de presencia física de los ciudadanos en los diferentes espacios de gestión, pero una presencia que no necesariamente se preocupa por su forma o por la naturaleza de sus logros y que, por el contrario, puede prestarse a cualquier funcionalidad. El informe destaca por ejemplo que donde intervino el DDPC «la participación ciudadana en las reuniones con los alcaldes es significativamente mayor (25%) que las tasas de participación a nivel nacional (19%)» (Chemonics, 2003:6).

En segundo lugar, para Chemonics la participación ciudadana es «inclusiva», en el mismo sentido en que —como se señala más arriba— para USAID ella hace que las instituciones se vuelvan más *receptivas* frente a las demandas de la población. Así, un ciudadano es tal en la medida en que demanda beneficios de acuerdo a sus intereses. El ciudadano participaría también para «discutir» de proyectos y para asignarles una prioridad en la lista de inversiones anuales en el municipio. Numerosas estrategias de priorización son actualmente difundidas por gran parte de las ONG como métodos para la concepción de planes de desarrollo de diferente calibre y escala territorial.

Enseguida, la idea de «participación» que más favorece este documento es la de participar vigilando. Según Chemonics esta práctica fue acogida por la población porque «la ley ofrecía a la gran mayoría de los bolivianos la primera oportunidad real de asumir un papel activo en el gobierno, con la facultad para supervisar los recursos para el desarrollo local» (Chemonics, 2003:8). Así, Chemonics concibe su modelo de «gestión participativa municipal» como un método para procurar la transparencia y el ejercicio de rendición de cuentas en la gestión financiera municipal:

En resumen, el DDPC diseñó y ejecutó el único modelo integral para la gestión municipal participativa actualmente en funcionamiento en Bolivia. El modelo es esencialmente un mecanismo de formación de capacidad —un proceso que, si se implementa, trae consigo la transparencia, la rendición de cuentas y una *verdadera* participación en el gobierno municipal. Este proceso de formación de capacidad incluye a todos los actores municipales, incluidos los ciudadanos, sus representantes de la sociedad civil y sus funcionarios electos (Chemonics, 2003:6, énfasis nuestro).

La experiencia boliviana pone en marcha la red Participación y Justicia, con el fin de integrar y promover las iniciativas anticorrupción a nivel nacional. La red es financiada por USAID y consta de más de 100 ONG y organizaciones de la sociedad cuyos miembros son profesionales comprometidos con la vigilancia de la

aplicación del código penal, auditorías sociales, cabildeo social y el conocimiento de los ciudadanos sobre la ley. Tal como lo destaca el DDPC, el conjunto de estos avances va adquiriendo las dimensiones de todo un cambio cultural:

El DDPC ha puesto a Bolivia en el mapa de una manera positiva como que ahora tiene la base institucional para el cambio cultural necesario para apoyar la participación ciudadana y el apoyo de sistemas mejorados (Chemonics, 2003:7).

El caso mexicano se trata de una institución expresamente creada para promover el control ciudadano. Para el CIMTRA la participación presenta diversos elementos valorativos, destacando en primer lugar que «una participación ciudadana organizada y reglamentada ayuda a inhibir la corrupción¹⁷» (CESEM *et. al.*, 2004b:3). En segundo lugar, resaltan su utilidad para conseguir los niveles deseados de transparencia en el gobierno, a través de algunas prácticas que la favorecen y la ponen en marcha en los municipios:

¹⁷ Igualmente, en nuestro caso peruano, la vigilancia es vista como el «antivirus» que evitará la corrupción en gran escala vivida durante el gobierno de Alberto Fujimori (Grupo Propuesta Ciudadana, 2003a:4).

Como podemos observar, a pesar de que ya existen algunos esfuerzos, los niveles de transparencia deseados están aún lejanos para los tres órdenes de gobierno en México. Por lo anterior, la participación ciudadana se convierte en el elemento central en el impulso de prácticas que fomenten la transparencia (CESEM *et. al.*, 2004a:3–4).

Igualmente, aluden a un tipo de participación que sólo llegaría a su «forma real» —o «significativamente mejorada» como diría el DDPC de Bolivia— en la medida en que fomente tal transparencia, para lo cual pone en marcha mecanismos de acceso a la información pública:

Hoy en día se convierte en un imperativo ciudadano el poder impulsar prácticas que fomenten la transparencia en cualquier espacio público en el cual estén involucradas las acciones y actividades de los gobiernos, de manera que se vayan arraigando formas reales de participación ciudadana que permitan el acceso a la información pública, y que ésta sea confiable y no manipulada por los funcionarios gubernamentales (CESEM *et. al.*, 2004a:4).

Cabe destacar que en ninguno de los tres casos resaltan los procesos de planificación, los que se van convirtiendo en procedimientos con frecuencia contraproducentes, semejantes a una suma de demandas:

[La población] se limita a decir yo quiero tantos millones para una posta, tantos millones para esto o aquello, al final sale un presupuesto de hasta 25 millones cuando un municipio provincial recibe cerca de 10 millones (Entrevista a miembro del CCR-Piura; CIPCA y GPC, 2004:27).

O en procedimientos bastante escuetos y altamente técnicos cuyo lenguaje y prácticas específicas limitan la concurrencia de la población —si no sólo de la menos «entendida» en la materia—:

La verdad hay un mal entendido en el manejo del presupuesto participativo, la sociedad civil cree que va a participar en la elaboración, pero no es así. Al final, me dejaron solito con mi técnico... (Entrevista a miembro del CCR-Piura; CIPCA y GPC, 2004:26).

Los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales en Bolivia, así como los sumarios Presupuestos Participativos en Perú —ambos dictados por ley— son instrumentos que dan cuenta de ello.

Discurso y utilidad

Mi análisis de discurso, dentro de una perspectiva foucaultiana, busca poner de relieve los saberes en juego. Así, en lugar de estudiar los textos escogidos desde sus detalles lingüísticos, apunto principalmente a las nociones que articulan. Con este fin clasificaré los diferentes marcadores o índices textuales puestos de manifiesto a lo largo de esta exposición de casos.

Gee (2005:104) propone que a través del discurso se opera una construcción simultánea de diferentes campos de realidad, como los sistemas de signos,

¹⁸ Tomamos aquí los tres elementos (de los siete propuestos en Gee, 2005:97-101) que tienen una mayor relevancia frente a nuestro análisis. Los campos restantes son los de los significados, las actividades, las identidades y las conexiones. Sin embargo la mayor parte de ellas pueden hallarse subsumidas en las tres que hemos priorizado.

¹⁹ Para la construcción de este cuadro hemos seleccionado los términos clave que aparecen en los textos revisados en las secciones anteriores.

visiones del mundo, sistemas de relaciones sociales y políticas¹⁸, a través de los índices textuales [*cues and clues*] presentes en sus expresiones gramaticales. Así, las fuentes examinadas para el discurso de la ciudadanía manifiestan una clara imbricación entre los campos del desarrollo, de la democracia y del control social. Los índices textuales que permiten una tal construcción pueden ser organizados según el Cuadro 1¹⁹.

Cuadro 1. Índices textuales del discurso local de la ciudadanía, por campos de la realidad que construyen.

Campos de realidad	Discurso local de la Ciudadanía
<i>Campo de los vínculos políticos y sociales</i>	Identidad nacional. Voto, elecciones. Democracia representativa. ↓ Vigilancia, control directo, presupuestos. Cultura de la transparencia: responsabilidad, rendición de cuentas, anticorrupción. Generar información, acceso a la información. Participación como vigilancia. Participación como inclusión, presencia, representación, consulta. Organización. Y débilmente: participación como decisión, autogestión, concertación. Gestión, priorizar y negociar demandas locales, opinar, deliberar.
<i>Campo del saber y de los sistemas válidos de símbolos</i>	Derechos económicos y sociales.

Según este cuadro, los vínculos políticos y sociales que construye el discurso local de la ciudadanía, transitan —sin dejar los primeros atrás— de los aspectos vinculados a la noción clásica de un Estado-Nación —identidad nacional y democracia como sinónimo de elecciones libres— hacia formas expresas de control social. En el campo de la construcción de sistemas simbólicos se ha podido notar la referencia a los derechos sociales y económicos como soporte de la vigilancia.

Se encuentra también que el discurso de la ciudadanía disimula la vigilancia en formulaciones donde el término ‘participación’ va asociada a ella. Por ejemplo: «Una de las dimensiones del proceso de descentralización es la participación y el control ciudadano» (Participa Perú, 16:11); o «el DDPC diseñó un conjunto de prácticas que se convirtieron en un modelo de la gestión municipal participativa, basadas en los principios de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación» (Chemonics, 2003:8). Agamben destaca que formulaciones de este tipo no dejan claro «si los dos términos designan dos realidades distintas o forman, al contrario, una *endíadís*, aquella figura en la cual el primer término está ya contenido en el segundo» (Agamben, 2002:30). De esta forma, lo participativo con frecuencia ha

operado como un recurso legitimador de las acciones de desarrollo y ha permitido una introducción menos áspera de las prioridades de la vigilancia. Esta imbricación evidencia así un cierto carácter utilitario, como Rahnama lo destaca para el caso de la participación como principio del desarrollo:

La función social del enfoque participativo era proveer a los «re-empoderados» actores del desarrollo con nuevas respuestas ante las fallas de las estrategias convencionales, y proponer nuevas alternativas con la visión de involucrar a los «pacientes» en su propio tratamiento... En términos instrumentales, la participación fue el slogan que dio al discurso del desarrollo un nuevo seguro de vida (Rahnama, 1992:121–122).

La Ley de Participación y Control Ciudadano en Perú confirma esta aplicación, al consolidar mecanismos de control de la corrupción —revocatorias de cargos, rendiciones de cuentas, etc.— como experiencias «participativas». Aún siendo éste el perfil de la propuesta de ley, uno de los principales reclamos del GPC frente a ella fue el de una mayor atención a la vigilancia ciudadana, por considerar que ella le da sentido a la participación (ver *Participa Perú*, 15:7).

Todo esto muestra que la ciudadanía, en los más avanzados de los casos, equivale a participación; y ésta última, en los contenidos que promueve, termina siendo subsumida por la vigilancia; con todas las cualidades que ésta pueda tener, pero vigilancia. Más aún, la estructura más simple del modelo podría hasta entrañar una paradoja: ciudadanos y ciudadanas vigilan que las autoridades respeten sus derechos, su derecho es el de participar y participar es vigilar. Círculo vacío —más que vicioso— que encontramos en la lógica misma de una participación con frecuencia despolitizada, enclavada en el dispositivo de «desarrollo» que busca la constitución del sujeto como ciudadano.

Cristaliza así la noción de lo que podríamos llamar una «watchdog-ciudadanía»,

²⁰ A la tarea de construir categorías útiles apuntó por ejemplo la primera fase de la iniciativa que USAID, a través del *Associates in Rural Development* (ARD), montó en Perú con su proyecto PRODES (Pro-Descentralización): «desarrollar una tipología para una estructura de gobierno local; establecer los criterios usados para clasificar los gobiernos locales, incluyendo recursos financieros, niveles de pobreza, localización geográfica, dimensión de las poblaciones...» (*Associates in Rural Development*, 2006).

caracterizada por sujetos que presentan tres aspectos principales. Ciudadano sería principalmente aquel que: (1) adhiere a una *identidad* nacional; (2) *vota* para elegir a sus autoridades o manifestar sus preferencias; (3) *vigila* a sus autoridades, como un «*watchdog*». Esta noción presente en el discurso de la ciudadanía constituye entonces un saber concreto, útil para las actividades de formación y capacitación que promueven las instituciones de desarrollo²⁰.

Volvamos entonces al dispositivo de desarrollo tal como es definido por su discurso analizado en el primer apartado. Aplicando el mismo esquema de Gee se distingue que el discurso revela una capacidad particular de cimentar los campos

²¹ Elaborado con base en Legoas 2006, versión más amplia sobre la cual hemos presentado un resumen en el primer apartado.

de la visión del mundo y del establecimiento de los códigos o sistemas de signos válidos, como lo muestra el Cuadro 2²¹.

Cuadro 2. Índices textuales del discurso global del desarrollo, por campos de la realidad que evocan.

Campos de realidad	Discurso global del desarrollo
<i>Campo de la visión del mundo</i>	Subdesarrollo. Miseria como amenaza. Justicia, libertad, paz, prosperidad, éxito. ↓ Escala global. Amenazas bélicas, terror, riesgos.
<i>Campo del saber y de los sistemas válidos de símbolos</i>	Conocimientos científicos. ↓ Sostenibilidad económica social y ambiental. Metas. ↓ Seguridad.
<i>Campo de los vínculos políticos y sociales</i>	Tercer mundo. Crecimiento económico, producción, riqueza. Cooperación. ↓ Sociedades abiertas. Libre comercio. Democracia representativa. Modelo único. Antiterrorismo. Redes de protección.

En los tres campos de construcción de la realidad —con los que este discurso se vincula— es notoria una transición hacia aspectos relacionados con el imperativo de *seguridad* que guía las prioridades no sólo estadounidenses sino también internacionales. Así, es posible distinguir una ceñida correspondencia entre ambos desplazamientos, donde las prioridades de *control social* que guían al primero pueden bien entenderse como tributarias de la búsqueda de *seguridad* que caracterizan al segundo. Yendo más allá de los asuntos bélicos o la defensa

antiterrorista, es notorio que esta búsqueda de seguridad apunta también a proteger una estructura económica mundial vigente. Como lo afirma el propio GPC sin cuestionarse el hecho:

Que el Estado esté hoy con mayor disposición para brindar información que facilite las diversas acciones de vigilancia no es gratuito. Forma parte... de las «condicionalidades positivas» que están ejerciendo las multilaterales en el marco de la construcción de la gobernabilidad global. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2003a:4).

Las orientaciones de la USAID grafican esta relación, en su doble articulación a ambos discursos. Mientras sus políticas, como se vio más arriba, están sujetas a los requerimientos del Departamento de Seguridad estadounidense, sus objetivos de relación con sus contrapartes para la promoción de la democracia evidencian una articulación particular de estrategias económicas y políticas. Por ejemplo, aunque el contrato entre USAID y Chemonics para la ejecución del DDPC pertenece al Área de Democracia y Desarrollo Local de USAID, el encargo que hace a Chemonics es, sin embargo, el de incrementar la capacidad de los gobiernos para apoyar *mercados* con políticas fiscales y arancelarias responsables, ejecución de presupuestos, rendición de cuentas públicas y control de la corrupción (USAID, 2005). Así, el vínculo entre mercados, descentralización, políticas fiscales «responsables» y vigilancia ciudadana aparece como un conjunto coherente y se vuelve un dato revelador de la utilidad específica a la cual la vigilancia ciudadana favorece en niveles más generales.

Otro ejemplo a este respecto es la implementación del arriba mencionado programa PRODES, que hace parte de un conjunto coherente de intervenciones de USAID en Perú, junto a otras iniciativas como el apoyo a la implementación de un «Plan de Paz y Desarrollo» —promovido por el Consejo Nacional de Descentralización— para la inversión en infraestructura y el fortalecimiento de gobiernos locales y regionales en zonas donde se busca contener la producción de la hoja de coca. Ambos esfuerzos de USAID —el PRODES y el apoyo al «Plan de Paz y Desarrollo»— concurren además a una misma zona de trabajo, en las regiones de Ayacucho, Cusco y Junín.

Por último, cabe destacar que no existen significativas diferencias sobre la idea de ciudadanía entre lo que plantea el CIMTRA, como organismo dedicado expresamente a la promoción de la *vigilancia* y las otras dos organizaciones —GPC y Chemonics—, dedicadas a promover la *ciudadanía* en un sentido amplio. La principal y común orientación es la de formar *matchdog*-ciudadanos.

Conclusiones

Este análisis pone de relieve un discurso internacional del «desarrollo» donde el énfasis de los componentes que lo definen transita de la transferencia tecnológica, hacia orientaciones como la democracia pluralista y la seguridad de una sociedad global. En esencia, este tránsito manifiesta progresivamente un menor énfasis en la *producción* misma de riqueza y pone el acento en los medios que permitirán la *gestión* de las poblaciones y de la propia vida humana —de ahí la idea de biopolítica en Foucault 1976— que es necesaria para lograrla.

Simultáneamente se consolida, en el discurso local de la democracia y la ciudadanía, la promoción del control ciudadano; un objetivo que a todas luces permite dicha gestión o modelación de esa energía humana. Así, las nociones de democracia y ciudadanía que promueven las ONG y los proyectos locales de desarrollo, manifiestan por lo menos una convergencia con las prioridades del *desarrollo internacional* de agencias de cooperación como USAID.

Postulo así la presencia de un sujeto-*watchdog* en el discurso de la ciudadanía, como una representación social que alimenta el imaginario político de los organismos promotores del desarrollo, cuyas prácticas de formación ciudadana se orientan a implementar modelos de democracia local y regional acordes con los grandes procesos internacionales²². Los saberes de este discurso tienen el espíritu de una nueva e indiscutible «verdad» cuyo peso llega a ser tal que, como señala Remy (2005:31), una vez confirmados por la Ley, ellos ya no se cuestionan, ni se exploran, ni requieren justificarse y pasan a formar parte del sentido común.

*

Como sostiene Ströbele-Gregor para el caso boliviano, lo que la Ley de Participación Popular promovió fue en realidad una ampliación de las influencias externas en las comunidades rurales y significó, en el fondo, una estrategia para institucionalizar

²² Sólo en un muy reciente manuscrito se aprecia alguna manifestación crítica frente a la práctica de la vigilancia (Torres s.f.). Torres resalta que estas prácticas se sustentan en una visión implícita de que la política es sucia, por lo cual habría que verla desde afuera, «vigilarla». El mismo autor encuentra que la experiencia del Social Watch estaría en los orígenes de la preocupación por la vigilancia en Perú (Torres, 2002).

²³ «Gubernamentalización», para Foucault, es el proceso por el cual se dota de instrumentos de gestión y de saber a una población para hacerla gobernable (Foucault, 1994:654-656).

y hacer viable a nivel local el nuevo Estado nacional (Ströbele-Gregor, 1999:133-134). En este mismo sentido, el discurso encontrado de la ciudadanía constituiría una estrategia de «gubernamentalización»²³ de las prácticas locales, estableciendo una visión del gobierno local como actividad que en realidad apunta «hacia fuera» de las poblaciones objetivo. La priorización de necesidades estructurales exógenas que allí ocurre, refleja una grave incapacidad para reconocer y atender a las condiciones, intereses y necesidades propias de los espacios locales.

Es entonces en esta perspectiva que, cuando Monge (2003:61) dice que las experiencias participativas ocurrieron por el vacío de gestión que dejó el Estado en su adherencia a tendencias neoliberales, su afirmación se revela exacta. A la necesidad de responder a las multilaterales y de llenar ese vacío, habría correspondido la inclusión del tema «participación ciudadana» en los proyectos de desarrollo. En ese sentido Ávila (2002), por ejemplo, encuentra en ciertas instancias participativas locales, espacios donde las instituciones de apoyo han realizado sus propias agendas; así como también Remy (2005:18) ha destacado que las propuestas técnicas de las ONG y sus plataformas con frecuencia responden a las agendas internacionales de las agencias de cooperación que las financian.

*

En el actual contexto de globalización neoliberal, una descentralización acabada y *sostenible*, así como una gestión *ordenada* de las finanzas locales y regionales, representan méritos singulares ante el sistema financiero internacional. Contar con ciudadanías adaptadas a tales exigencias será entonces un logro de utilidad. Esto muestra que el modelo requiere de *watchdog*-instituciones y *watchdog*-ciudadanos responsables, vigilantes y transparentes que administren y se administren con arreglo a las exigencias globales. Se evidencia así un provecho que dichas definiciones de ciudadanía rinden para niveles de interés más generales, lo que habría llevado a la progresiva «colonización»²⁴ de sus saberes y prácticas. Propongo así que el modelo de la *watchdog*-ciudadanía contribuiría a la constitución de un particular sistema político-económico nacional articulado a prioridades internacionales de un desarrollo «securitario» y globalizado²⁵.

Es necesario entonces reconocer que, a un momento dado, estos discursos pueden ser tanto generados en experiencias autónomas de diversas poblaciones y países del Sur, como retomados y transformados por aparatos mayores como los de la cooperación internacional. En consecuencia las prácticas políticas locales se encuentran por lo menos progresivamente expuestas al influjo de los discursos del desarrollo y la ciudadanía, si no acaso tomadas por entero, desprovistas de sus sentidos primeros, reinterpretadas, dotadas de instrumentos y devueltas a las poblaciones a través de proyectos con una filosofía definida, normas, metodología y financiamiento para ser ejecutados.

*

²⁴ Entendida como la fuerza que apunta a anexarlas a tales intereses (Foucault, 2001:39).

²⁵ Es necesario aclarar que no creemos que las experiencias citadas, siendo en principio autónomas e independientes, tengan acuerdos explícitos con USAID que les obliguen a digerir sus puntos de vista. Varias de ellas hasta presentan posiciones críticas frente a la agencia, aunque en su práctica se verifiquen fundamentales coincidencias.

Consideramos necesario este acercamiento post-estructuralista al tema analizado, no por simple afán crítico —que es lo que parecen haber producido las tendencias deconstructivas—, sino porque el discurso tiene la enorme capacidad de constituir categorías culturales (Scollon y Scollon, 2003) y por ello hace falta considerar la escasa adaptación de este discurso a las culturas latinoamericanas. Así, el discurso del *watchdog*-ciudadano, con los particulares saberes que comporta, se revela incapaz de incluir especificidades culturales de los espacios locales donde se aplica. Duarte *et al.* (1993) muestran bien, para el caso brasilero, cómo la «ciudadanización» es antes que nada un proceso de conversión de la población a principios político-culturales liberales.

Ningún rastro de lo que para las culturas locales puede significar «ciudadano» —persona, humano, ser, runa²⁶, comunero, etc.— o «derechos» es incorporada por las nociones en curso; así como tampoco son mencionadas las formas

²⁶ Palabra quechua aproximadamente equivalente a «hombre» o «humano».

locales de actuar y pensar políticamente, de resolver o evitar conflictos, y menos aún los saberes tradicionales asociados a tales prácticas culturalmente arraigadas en sociedades campesino-indígenas. La transparencia que procura el discurso, con su particular interés en la corrupción y el encaminamiento de un modelo político-económico nacional en el ámbito local, desvía toda la atención que pudieran recibir estos aspectos. El discurso del *watchdog*-ciudadano corre así el serio riesgo de «fragilizar» todo sistema local que busque un legítimo arraigo en su cultura, desde concepciones de la ciudadanía, de la política y del gobierno eventualmente diferentes.

Si —como bien plantea Ballón para el caso peruano— las poblaciones pobres de las zonas rurales se encuentran fuera de las experiencias de concertación local o absolutamente subordinadas a dinámicas que no controlan o ni siquiera entienden (Ballón, 2003:37), resulta claro que el discurso hallado aquí contribuye a la perpetuación de tales experiencias como mecanismos de exclusión social. Así, el *boom* de lo local dejar ver su lado frágil y oscuro. *Small is –not always so– beautiful.*

*

Busco así señalar la importancia de la comprensión de los discursos para la antropología política y del desarrollo, porque ellos comportan el saber que se constituye en un recurso simbólico relevante con el que cuentan las instituciones sociales para ponerse en marcha.

Ellos constituyen una particular definición de las representaciones sociales que será útil tener en cuenta para el análisis de los espacios de poder. Tales representaciones no necesariamente se convierten de manera automática en principios que describen por completo la acción, sin embargo, establecen los cimientos de un saber-poder de fácil uso para agentes de las redes sociales como la del desarrollo.

De otra parte, cabe precisar que no es mi intención proponer que las ONG, las agencias internacionales de desarrollo y los aparatos de Estado cesen la promoción de las prácticas de vigilancia, ni los esfuerzos por lograr ciudadanías responsables. Una respuesta tan simple como ésta resultaría, en cambio, en una dañina insuficiencia, pues otros dispositivos que comparten los mismos sentidos que el del desarrollo, estarían prestos a remplazarlo —la preocupación generalizada por la seguridad internacional es un buen ejemplo—. Creo, entonces, que es más importante ocuparse de la hegemonía de la vigilancia en el discurso de la ciudadanía, que de la existencia de la práctica de vigilancia en sí misma.

Ya que los cuidados de método que he observado impiden conclusiones simplistas —como decir que USAID dirige cada paso de los operadores del desarrollo en el Sur²⁷—, no buscamos tampoco señalar buenos y malos en esta historia, ni prácticas que en sí mismas sean «malas», pero tampoco a señalar que existen las que por sí mismas aseguren una auténtica participación (Soria y Llona, 2005). Reconociendo que la diversidad de estilos y principios es sumamente extensa en el

²⁷ Aunque reconocemos, junto a Hardt y Negri (2004), que es un punto nodal del imperio en red en que se constituye el orden global actual; en gran medida bajo su influencia, aunque sin poder determinar todo.

campo del desarrollo; lo que deseo es mostrar que sus tendencias conceptuales generales no reconocen la diversidad de culturas que construyen formas locales de ciudadanía de hecho que, como afirma Aihwa Ong (2004:55), son cada vez más el objeto de un análisis amplio

de la ciudadanía entendida como pertenencia. Las prácticas de las ONG están sujetas a estas tendencias que son vistas desde abajo como simples «modas» del mundo del desarrollo y que con frecuencia los propios funcionarios no se explican, mientras con asombro las ven difundirse y ocupar cada vez más espacio en sus agendas. Ellas son el propio efecto de los discursos, operando en campos precisos de poder a través de las relaciones sociales de la red de la cooperación.

Finalmente, incluso si la posibilidad de definir ciudadanías en función de la pertenencia cultural está en discusión en el contexto de una globalización galopante (Rancière, 2000:64), a nuestro entender éste es un criterio esencial para definirla de manera más arraigada en el paisaje social y cultural diverso de nuestros países. Contribuir entonces a la definición de las diferentes formas de ciudadanía es una tarea ineludible a la cual se deberá apuntar. Desde el Centro Bartolomé de Las Casas (Cusco) y diversas universidades en América Latina coordinadas por la Pontificia Universidad Católica (Lima), se vienen desplegando algunos importantes esfuerzos que deberán ser seguidos de cerca.

Referencias

- Agamben, Giorgio. 2002. *Moyens sans fins: Notes sur la politique*. Paris: Payot & Rivages.
- Associates in Rural Development. 2006. *Peru: Decentralization policy process*. Documento electrónico, http://www.ardinc.com/projects/detail_region.php?id=48 (1 marzo 2006).
- Associates in Rural Development. 2006a. *Capabilities for Governance and Institutional Development*. Documento electrónico, <http://www.ardinc.com/capabilities/governance.php> (15 abril 2006).
- Associates in Rural Development. 2006b. *Projects Peru: Pro-decentralization Program*. Documento electrónico, http://www.ardinc.com/projects/detail_region.php?id=49 (15 abril 2006).
- Ávila, Javier. 2002. «Los límites para la concertación en un contexto de autoritarismo: la Mesa de Concertación de Huanta durante el fujimorismo». In: M. Pulgar Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (org.), *Sepia IX. Perú: El problema agrario en debate*. 578–603. Lima: SEPIA.
- Ballón, Eduardo. 2003. «Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario». En: Grupo Propuesta Ciudadana (org.), *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate*. 9–43. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Browne, Stephen. 1999. *Beyond aid: From patronage to partnership*. Aldershot: Ashgate.
- Bush, George W. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Documento electrónico, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (21 septiembre 2004).
- CEDEPAS y Grupo Propuesta Ciudadana. 2005. *Vigila Perú, Región La Libertad: Reporte N°9*. Manuscrito.
- CESEM; ICMA y LOCALIS. 2004a. *Manual teórico Programa CIMTRA*. Documento electrónico, <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/id2.html> (23 abril 2006).
- CESEM; ICMA y LOCALIS. 2004b. *Manual para la calificación del cuestionario CIMTRA*. Documento electrónico, <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/id2.html> (23 abril 2006).
- Chemonics International INC. 2003. *Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana: Informe Final 1996–2003*. Documento electrónico, http://www.dec.org/pdf_docs/PDABZ608.pdf (26 noviembre 2004).
- Chemonics International INC. 2005. *Democracy and Governance*. Documento electrónico, <http://www.chemonics.com/projects> (11 julio 2005).
- CIMTRA. s/f. *Marco teórico Programa CIMTRA*. Documento electrónico, <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/id2.html> (30 marzo 2006).
- CIPCA y Grupo Propuesta Ciudadana. 2004. *Vigila Perú Región Piura: Informe N° 4*. Manuscrito.
- Deleuze, Gilles. 1989. «Qu'est-ce qu'un dispositif?». In: Rencontre internationale Michel Foucault philosophe (org.), *Michel Foucault philosophe: rencontre internationale, Paris 9, 10, 11 janvier 1988*. 185–195. Paris: Éditions du Seuil.

Deleuze, Gilles. 1990. "Contrôle et devenir". In: G. Deleuze (org.), *Pourparlers (1972–1990)*. 229–247. Paris: Les éditions de minuit.

Duarte, Luiz; Leila Barsted; Maria Taulois y Maria García. 1993. «Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 8(22):5-19.

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.

Foucault, Michel. 1976. *Histoire de la Sexualité I: La volonté de savoir*. Paris: Gallimard.

Foucault, Michel. 1994. *Dits et Écrits: T. III (1976–1979)*. Paris: Gallimard.

Foucault, Michel. 2001. *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gee, James P. 2005. *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. New York: Routledge.

Green, Jerrold. 1991. "USAID's Democratic Pluralism Initiative: Pragmatism or altruism?". *Ethics & International Affairs*, 5(1):215-231.

Grupo Propuesta Ciudadana. 2006. *Vigila Perú: Industrias extractivas*. Documento electrónico, www.participaperu.org.pe/n-vigilaperu.shtml (15 abril 2006).

Grupo Propuesta Ciudadana. 2003. *Vigila Perú: Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización (Reporte Nacional N°1)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Grupo Propuesta Ciudadana. 2003a. Vigilancia Ciudadana: ¿Qué, a quién, por quién y para qué? *Participa Perú*, 4:4-6.

Grupo Propuesta Ciudadana. s/f. *Guía para la vigilancia ciudadana*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Hardt, Michael y Antonio Negri. 2004. *Multitude: Guerre et démocratie à l'âge de l'Empire*. Paris: La Découverte.

International City Management Association. 2005. *Association overview*. Documento electrónico, <http://www.icma.org/main/bc.asp?bcid=60&hsid=1&ssid1=17&ssid2=22&ssid3=259> (1 marzo 2005).

Legoas, Jorge. 2006. «Paix et développement dans les Andes? Imaginaires politiques et violence structurelle à Ilave, Pérou» (Número temático: Une anthropologie de la Paix?). *Anthropologie et Sociétés*, 30(1):51-74.

Monge, Carlos. 2003. «Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural (y después de la violencia ¿qué?)». En: Grupo Propuesta Ciudadana (org), *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate*. 45–73. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Natsios, Andrew. 2002. *Principios Fundamentales del Desarrollo: Discurso del Administrador de USAID Pronunciado en la fundación Heritage en Abril 25, 2002*. Documento electrónico, <http://www.usaid.gov/espanol/principios.html> (6 diciembre 2004).

- Observa. 2006. *Presentación*. Documento electrónico, www.observa.org.pe (15 abril 2006).
- ONG, Aihwa. 2004. "Citizenship". In: D. Nugent y J. Vincent (org.), *A companion to the anthropology of politics*. Oxford: Blackwell.
- Organización de Naciones Unidas. s/f. *Declaración de Estambul y Programa Hábitat*. Documento electrónico, <http://www.unchs.org/unchs/spanish/hagendas> (28 noviembre 2004).
- Rancière, Jacques. 2000. «Citoyenneté, culture et politique». In: M. Elbaz y D. Helly (org.), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*. 55–68. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rahnema, Majad. 1992. "Participation". In: W. Sachs (org.), *The Development dictionary: A guide to knowledge as power*. 116–131. Johannesburg: Witwatersrand University Press y Zed Books.
- Remy, María Isabel. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense y Catarata Editores.
- Sachs, Wolfgang y Gustavo Esteva. 1996. *Des ruines du développement*. Montréal: Les Éditions Écosociété.
- Sanborn, Cynthia; Francisco EGUIGUREN y Bruce KAY. 2000. *Democracy and governance in Peru: An assessment. Revised version*. Washington: Management System International. Documento electrónico, www.dec.org/pdf_docs/PNACJ200.pdf (12 julio 2005).
- Scollon, Ron y Suzanne W. Scollon. 2003. "Discourse and intercultural communication". In: D. Schiffrin, D. Tannen y H. Hamilton (org.), *The handbook of discourse analysis*. Oxford: Blackwell.
- SEPAR y Grupo Propuesta Ciudadana. 2006. *Vigila Perú: Reporte Regional Junín No 9*. Manuscrito.
- Soria, Laura y Mariana Llona. 2005. Presupuesto participativo: Alcances y límites de una política pública. *Actualidad Económica*, Julio 2005. Documento electrónico, <http://www.actualidadeconomica-peru.com> (30 octubre 2005).
- St-Hilaire, Colette. 1996. «La production d'un sujet-femme adapté au développement: Le cas de la recherche féministe aux Philippines». *Anthropologie et Sociétés*, 20(1):81–102.
- Ströbele-Gregor, Juliana. 1999. «Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia». En: P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold (org.), *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. 133–146. Caracas: Nueva Sociedad.
- The American Presidency Project. 2004. *Harry Truman: Inaugural address, January 20th, 1949*. Documento electrónico, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=13282&st=&st1> (1 diciembre 2004).
- The American Presidency Project. 2005. *George W. Bush: Remarks at the Inter-American Development Bank, March 14th, 2002*. Documento electrónico, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64974&st=&st1> (2 noviembre 2005).

Torres, Javier. S/f. *Gobierno local y nuevas formas de participación: Una mirada a la participación ciudadana en zonas rurales a partir de la reforma descentralista*. Manuscrito.

Torres, Javier. 2002. *Tomando el control: vigilancia ciudadana y participación política*. Ponencia presentada en el Seminario Regional Construyendo Vigilancia y Control Ciudadano, OXFAM G.B. y WomanKind Worldwide; Lima, 4–6 de Marzo del 2002.

USAID –U.S. Agency for International Development. 2000. *USAID's experience in decentralization and democratic local governance*. Washington DC: Center for Democracy and Governance.

USAID –U.S. Agency for International Development. 2004. *Office of Democracy and Governance: User's Guide*. Washington DC: Center for Democracy and Governance.

USAID –U.S. Agency for International Development. 2005. *Indefinite quantity contracts*. Documento electrónico, http://www.usaid.gov/procurement_bus_opp/procurement/iqc.htm (1 febrero 2005).

USAID –U.S. Agency for International Development. 2005a. *At freedom's frontiers: A democracy and governance strategic framework*. Washington DC: Center for Democracy and Governance.

USAID –U.S. Agency for International Development y U.S. Department of State. 2004. *Strategic Plan : Fiscal years 2004-2009*. Documento electrónico, http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf, (30 noviembre 2004).