



Colegio de las Américas

Gobernabilidad y Democracia en las Américas Teorías y prácticas

Dorval Brunelle (Compilador)

PRÓLOGO

Dr. Gerson Luiz Joner da Silveira 9

PREFACIO

Dr. Dante Caputo 13

PRESENTACIÓN

Dr. Gustavo Vega 17

INTRODUCCIÓN

Dr. Dorval Brunelle..... 19

PARTE I:

GOBERNABILIDAD Y PERSPECTIVA INTERAMERICANA

LA GOBERNABILIDAD: UNA CONTEXTUALIZACIÓN CRÍTICA

Dorval Brunelle..... 33

LA GOBERNABILIDAD EN LAS AMÉRICAS

Yalina Molina Blandón..... 59

PARTE II:

TEORÍAS Y PRÁCTICAS

GÉNERO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Diana Maffa..... 91

RÉGIMEN SOCIOPOLÍTICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y COMUNIDAD

Marcela Tovar..... 119

SALUD CON EQUIDAD: UN ASUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alcira Castillo Martínez..... 139

RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO (RIF-GE):

ATENCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS CON VISIÓN DE GOBERNABILIDAD

José Luis Tesoro..... 167

Dorval Brunelle1

Este libro es el resultado de una iniciativa surgida del Colegio de las Américas (COLAM) – programa de la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Esta iniciativa tiene como finalidad dar a conocer y difundir el resultado de experiencias de investigación y de formación sobre la gobernabilidad democrática. Dichas experiencias han sido realizadas en los últimos años a instancias de cuatro de las ocho Redes Interamericanas de Formación (RIF) establecidas por el COLAM y cuyas actividades se inscriben en el marco de su misión global². Paralelamente, con el propósito de ampliar la perspectiva de análisis previendo la continuación, profundización e incluso la extensión de los trabajos actualmente en curso, el COLAM ha recurrido al Observatorio de las Américas, a quien se han confiado dos mandatos precisos. En primer lugar, se trataba de presentar un marco de análisis general y una visión global sobre el sentido y el alcance de la expresión «gobernabilidad democrática» dentro del sistema interamericano, en particular, en la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en segundo lugar, de favorecer los intercambios entre las redes y el Observatorio a fin de enriquecer las discusiones teóricas, epistemológicas y prácticas en torno a la noción de gobernabilidad.

Las contribuciones reunidas, así como los proyectos de investigación y de formación de los cuales se inspiran, forman parte de un programa dedicado a la gobernabilidad democrática en las Américas financiado por cinco años (2006-2011) por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). A su vez, ese programa se originó en los compromisos establecidos entre los

1 Profesor al Departamento de Sociología, Université du Québec à Montréal (UQAM) y Director del Observatorio de las Américas, UQAM.

2 “El Colegio de las Américas es un programa de la OUI que tiene como objetivo general fomentar la cooperación entre las universidades del continente americano a través de la creación de redes interamericanas de formación e investigación, con el fin de apoyar la integración y el desarrollo de las sociedades nacionales, de acuerdo con los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia aceptados por los países de las Américas.” Texto citado del sitio oficial de la OUI: http://www.oui-iohe.qc.ca/colam/index-colam_es.aspx

jefes de Estado y de gobierno durante las reuniones de la Cumbre de las Américas realizadas sucesivamente en la ciudad de Quebec en 2001, en Monterrey en 2003 y en Mar del Plata en 2005. Por lo tanto existe una continuidad y una filiación entre los compromisos suscritos al más alto nivel político, su elaboración en programas por parte de las administraciones públicas y, por fin, en su implementación en un conjunto de proyectos. La presente publicación tiene una doble finalidad, es decir, divulgar el resultado de los trabajos realizados por las redes, cada uno con una función y misión propias, y sobre todo mostrar hasta qué punto la reflexión en torno a la noción de gobernabilidad, llevada a cabo a instancias de unos y otros a partir de sus propias experiencias, se ha visto beneficiada por las discusiones e intercambios entre los coordinadores de las Redes Interamericanas del COLAM, los miembros del Consejo Superior y el equipo del COLAM, por un lado, y el Observatorio de las Américas por otro.

El desafío consistía en romper el aislamiento en el cual cada una de esas experiencias podría haberse encontrado, hacer resaltar los elementos comunes susceptibles de enriquecer la teoría y la práctica de la gobernabilidad democrática, no solamente en América Latina, donde los RIF siempre han ejercido y ejercen su acción, sino también en el conjunto de las Américas, para las cuales estas innovaciones pueden tener la mayor utilidad y el mayor alcance. En otras palabras, se trataba de aportar una modesta contribución a fin de superar la división Norte-Sur que todavía dificulta la circulación de experiencias e ideas entre los dos hemisferios, demostrando hasta qué punto ciertas iniciativas implantadas en América Latina encierran una enseñanza rica y pueden contribuir a facilitar la emergencia de una *interamericanidad* que forma la esencia de la misión del COLAM y la OUI.

Por esas razones esta publicación debe ser vista como un hito en un trabajo colectivo en curso (*work in progress*), trabajo que debería, con toda probabilidad, dar lugar a otras experimentaciones y otras publicaciones en el futuro.

Para fines de presentación de este primer resultado de nuestros aportes, se abordarán brevemente dos temas. Vamos a presentar cada una de las contribuciones y luego volveremos sobre los logros y los límites del proyecto en su estado actual con el fin de adelantar algunas pautas de reflexión en previsión de la continuación de los trabajos en el futuro.

PRESENTACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

El uso de la noción de gobernabilidad ha experimentado, como sabemos, una extensión fenomenal en las últimas décadas. Palabra apenas utilizada hace veinte años, hoy en día un popular sistema de búsqueda da más de 73 millones de acepciones en inglés, un poco menos

de 10 millones en francés y menos de 4 millones en español³. Sin embargo, la expresión «gobernabilidad democrática» tiene un uso mucho menos corriente, ya que se le otorgan 1,5 millón de acepciones en inglés, 500 000 en español y solamente 185 000 en francés. Es decir que la conexión semántica entre *gobernabilidad* y *democracia* es mucho más fuerte (relación de uno a ocho) para los hispanohablantes que para el mundo anglófono (relación de uno a 48) o el mundo francófono (relación de uno a 54)⁴. Esto no quiere decir en absoluto que el empleo de la expresión esté exento de ambigüedades y contradicciones, como lo señalan con elocuencia todas y cada una de las contribuciones del presente trabajo colectivo.

Por eso, ante la dificultad de establecer un consenso previo sobre una definición común de la noción de gobernabilidad y sobre el significado de la expresión «gobernabilidad democrática», se ha convenido durante una reunión de trabajo entre los participantes antes mencionados — realizada en la Universidad Particular Técnica de Loja, en Ecuador en noviembre 2006 — que el responsable de la publicación prepararía una presentación crítica de esta noción. Sin embargo, se sobreentendía que la iniciativa de este enfoque crítico no debía ser interpretada con sentido polémico y negativo del término, sino con el sentido literal que le confieren los filósofos griegos de la Antigüedad, referido más bien a la idea de aportar una gran cantidad de elementos a partir de los cuales se podrá formar un juicio más esclarecido sobre las numerosas significaciones del concepto. En consecuencia, este ejercicio no debía ni prejuzgar el trabajo que sería realizado por los otros autores ni pretender entregarles un marco de análisis. En realidad debía presentar los elementos teóricos e históricos capaces de aclarar algunas de las múltiples facetas de una noción compleja, dando por entendido que los autores eran totalmente libres de tratar estos temas a su manera, de acuerdo con las normas y prácticas vigentes en su propio campo de investigación e intervención.

Este ejercicio parecía aún más ineludible porque el contenido de la noción de gobernabilidad a menudo está impregnado de aspectos normativos, en el sentido de referirse a un modo de gestión o a prácticas inscritas de antemano en el registro de lo positivo, en oposición al gobierno que, al menos desde hace algunos lustros, estaría más bien relacionado con el registro de lo negativo. Esta normatividad se revela aún más cuando se utiliza la expresión «gobernabilidad democrática» que siempre parece ser preferible a un gobierno, aun cuando éste fuera democrático.

3 En español, es la palabra *gobernabilidad* la más utilizada, mientras que el término *gobernanza* totaliza solo 885 000 acepciones. Debemos agregar que la palabra figura desde hace poco en el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*.

4 Notamos que la expresión «gobernanza democrática» aparece 24 500 veces, lo que resulta en una relación de uno a 37 con *gobernanza* sola, una relación sí comparable con la que teníamos en inglés y en francés.

Es en esta perspectiva de conjunto que se ubica el tipo de enfoque, así como el aporte, del responsable de la publicación al presente trabajo colectivo. Su objetivo ha sido proveer instrumentos capaces de acotar algunas de las muchas facetas de la noción de gobernabilidad, insistiendo en particular sobre su dimensión política, de manera de situarla en la cadena de autoridad y entre las modalidades de flexibilización de los estilos de gestión establecidos actualmente. Esta contribución incluye tres partes que tratan respectivamente de las diferencias básicas entre la noción de gobierno y la de gobernabilidad sobre la breve presentación de tres marcos teóricos y finalmente sobre el rol y el lugar que ocupa lo político en el ejercicio del poder. En conclusión, el autor busca resaltar algunas aplicaciones empíricas de los avances teóricos efectuados.

La segunda contribución corresponde a **Yalina Molina Blandón**, quien retoma el hilo de la precedente para tratar no solamente de la gobernabilidad en las Américas, sino también y sobre todo de la gobernabilidad democrática. El texto está dividido en dos grandes secciones: la primera se refiere al marco teórico y a la delimitación del concepto de gobernabilidad en el sistema interamericano; y la segunda trata del proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática en las Américas con sus principales instrumentos regionales.

En la primera sección, la autora hace un breve análisis de la noción de gobernabilidad y sus diferentes componentes para posteriormente presentar los principales instrumentos regionales que tienen como objetivo la promoción de la gobernabilidad democrática en la región. Así también, partiendo del marco histórico y social contextualiza la emergencia de la temática de la calidad de la gobernabilidad en las Américas, a la vez que presenta algunos indicadores de medición de la misma. En la segunda sección, Molina Blandón analiza los diversos niveles de consolidación de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana a través de los principales instrumentos regionales en materia de gobernabilidad en general, en el marco de la OEA en particular, y para finalizar, en el proceso de las Cumbres de las Américas.

En su conclusión, la investigadora reitera la necesidad de una reforma del Estado que refuerce los procesos de gobernabilidad, a la vez que subraya que ésta debe ser el resultado de un consenso político y social, que responda a realidades específicas, lo que facilitará la construcción de un modelo más adecuado a las necesidades locales. Por ello, insiste en la importancia de trabajar y centralizar los esfuerzos en la búsqueda de los mecanismos más pertinentes que permitan alcanzar un conjunto de acuerdos o compromisos vinculados directamente con los objetivos y resultados indispensables para garantizar un desarrollo sostenido con gobernabilidad.

En cuanto a las siguientes contribuciones, éstas tratan cada una de una experiencia práctica de gobernabilidad en las Américas, puestas en marcha por cuatro Redes Interamericanas de

Formación del COLAM. Así, la primera de estas cuatro contribuciones, de **Diana Maffía** sobre género y gobernabilidad democrática, considera que muchos de los cambios políticos que se llevan a cabo para la democratización de las relaciones sociales no han tratado el tema de la naturalización de los estereotipos que justifican las jerarquías entre los géneros. Ninguna sociedad puede considerarse democrática si persisten inequidades profundas entre varones y mujeres. Por lo tanto hablar de género y de gobernabilidad democrática implica por un lado, analizar desde una perspectiva de género los cambios sociales e institucionales que derivan de las relaciones entre Estado y sociedad y, por otro, evaluar las oportunidades que la gobernabilidad democrática ofrece al movimiento de mujeres en cuanto al logro de la equidad de género.

Diana Maffía hace una reseña de los avances de los derechos de las mujeres a través de los diferentes foros internacionales. Menciona que una de las demandas que contó con un efectivo respaldo de las Naciones Unidas es el reconocimiento de las mujeres como un colectivo que se encuentra en desventaja, lo cual hace necesario reconocer que en todas las sociedades, ricas o pobres, la condición de mujer implica un factor de vulnerabilidad.

Asimismo, puede observarse que aunque la amplitud de la globalización impone nuevas restricciones que dificultan el proceso de gobernabilidad democrática desde una perspectiva de género, también se pone de manifiesto que la extensión de tal proceso obliga a vincular la gobernabilidad no sólo con el desarrollo económico sino también con el desarrollo humano y que la gobernabilidad depende también de redes de actores con capacidades y medios de gestión. En ese marco, las mujeres comienzan a través de sus redes y organizaciones a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y a tener una mayor incidencia en las decisiones.

A pesar de ciertos avances, tal como se ha mencionado, las mujeres encuentran aún muchos obstáculos en el ejercicio de sus derechos humanos, en particular en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales. Se debe reconocer que garantizar el cumplimiento de estos derechos requiere una inversión económica importante, lo cual crea una brecha entre países ricos y pobres, que se interpreta como diferencias en las capacidades de desarrollo. A esta brecha económica se le suma la brecha de género que vuelve mucho más difícil el ejercicio de los derechos de las mujeres en los países de América Latina. El movimiento de mujeres y el avance del feminismo han logrado, a pesar de las dificultades encontradas, que los gobiernos definan una nueva institucionalidad capaz de canalizar las demandas de las mujeres.

Por otra parte, se ha reconocido también la urgencia de dar un enfoque de género a las políticas públicas. En países como la Argentina, este principio aceptado constitucionalmente

supone no sólo garantizar el acceso de las mujeres a los procesos de toma de decisiones, sino también la incorporación de criterios compartidos que garanticen la equidad en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en los diferentes campos, sea social, político o económico.

La investigadora considera fundamental contar con indicadores adecuados para controlar la evolución e impacto de las medidas tendientes a lograr los planes de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, es decir que permitan contar con un monitoreo ciudadano. Como conclusión, Diana Maffía afirma que en América Latina aún no se visualiza de manera suficiente una gobernabilidad con equidad, justicia y vigencia de los derechos humanos, lo cual afecta aún más a las mujeres por la falta de un marco adecuado que permita hacer viables las políticas para los programas de equidad. Tampoco se ha visualizado la importancia del movimiento de mujeres como actores fundamentales en el proceso de gobernabilidad, así como persiste aún la utilización de estereotipos que recluyen a las mujeres al ámbito privado, lo que dificulta la construcción de estos movimientos que dialogan con los diferentes niveles de gobierno.

En el siguiente texto, **Marcela Tovar** partiendo de la noción de comunidad, ciudadanía y democracia caracteriza el régimen sociopolítico de los pueblos indígenas y lo contrasta con los marcos jurídicos establecidos por los Estados nacionales. Partiendo del principio de igualdad de los ciudadanos, pilar de las democracias representativas, la autora analiza la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, marcada por la discriminación y la exclusión. Es en ese contexto que la investigadora constata la existencia de una doble ciudadanía, indígena y nacional, tipificada por un alto nivel de complejidad. Los Estados nacionales, con un claro desconocimiento e incompreensión de las instituciones y prácticas indígenas, perciben esta dualidad como una amenaza, amenaza ante la cual han respondido diseñando y aplicando políticas públicas de integración con la finalidad de incorporar a los pueblos indígenas a una cultura e identidad nacional única. Asimismo, la coexistencia de estos dos regímenes, estatal e indígena, genera múltiples conflictos ya que se combinan prácticas y concepciones originarias de dos sistemas distintos, caracterizados ambos por niveles de ejercicio de prácticas que se derivan de jurisdicciones diferentes.

Por todo ello, la autora considera fundamental, en primer término, la definición de mecanismos y procesos de articulación entre ambos sistemas, basados en consideraciones de respeto de la diferencia cultural y del reconocimiento de una jurisdicción indígena *de facto*. Así también, insiste en la necesidad de dar respuesta a los temas pendientes en la agenda del Estado para lo que es prioritario reconocer los derechos de ciudadanía otorgados por los regímenes sociopolíticos indígenas, sus derechos colectivos, las diferencias culturales y las raíces históricas que sustentan a los gobiernos indígenas. Todo esto conlleva, evidentemente,

la construcción de un universo de soluciones que rebasan el diseño de las estructuras y órdenes estatales actuales, por lo cual los Estados nacionales enfrentan hoy un reto histórico inédito. De la creación de espacios de diálogo dependerá la contribución a la estabilidad y al reconocimiento de las ciudadanías múltiples en ambientes de respeto y equidad mutua.

En la contribución de **Alcira Castillo** se plantean algunas consideraciones sobre la gobernabilidad, su relación con el campo de la salud y los determinantes sociales. La incidencia de estos determinantes sociales produce desigualdades e inequidades en el marco de las relaciones entre la sociedad, el Estado y la política social en salud. La autora reflexiona sobre la relación entre gobernabilidad y el respeto de los derechos humanos entre los cuales se encuentra el derecho a la salud y cuya efectividad y vigencia considera indispensable en el ejercicio de una democracia ciudadana y la vigencia de la gobernabilidad.

En ese marco, la salud debe analizarse no sólo como un derecho humano sino también como “bien público”. Hoy en día, las sociedades asumen un rol protagónico en la demanda de políticas públicas destinadas a hacer valer su derecho a la salud y protección social poniendo a prueba no sólo la capacidad de los Estados de satisfacer las peticiones de la sociedad, sino de mantener la gobernabilidad tanto en un plano nacional como local.

Para la autora, tanto la globalización como los procesos de reforma tienen un impacto en el campo de la salud ya que se articulan nuevos actores sociales, emergen fenómenos, tendencias, movimientos y escenarios sociales y políticos que deben integrarse en la formulación de políticas públicas para la atención colectiva y pública de la salud. Destaca el carácter paradigmático en el campo de la salud cuya promoción afirma ella, al ser social, política y cultural implica la participación coordinada de los movimientos sociales con la acción del gobierno para garantizar el derecho a la salud y su promoción. Asimismo, examina algunos de los determinantes sociales de la salud que contribuyen a identificar una serie de desigualdades en la salud que podrían evitarse. Así también, considera necesaria la intervención de los actores sociales para reducir las inequidades, los cuales deben asumir un papel político que les permita contribuir de esta forma a la gobernabilidad en los espacios locales, regionales y nacionales.

Para finalizar su análisis, Alcira Castillo traza los aspectos de gobernabilidad en el sistema de salud de Costa Rica. En particular, se analiza la experiencia de la seguridad social como un determinante clave en el logro de objetivos de salud y las complejas realidades del sistema de salud en dicho país, rescatando la importancia de la temática de los actores sociales y su influencia en la definición de las políticas públicas. Muestra también algunas realidades a nivel local cuyos resultados pueden ser muy distintos cuando se tratan a nivel nacional. En su conclusión, la autora se cuestiona sobre si el tema de la salud contribuye al debate acerca

de la eficacia de la gobernabilidad democrática como proceso creativo de las condiciones de participación ciudadana en la toma de decisiones en temas que afectan sus vidas, o si simplemente se trata de una mera cuestión de retórica plasmada en las políticas de salud.

Finalmente, en su contribución, **José Luis Tesoro** destaca el potencial del gobierno electrónico (e-Gobierno) de convertirse en una poderosa herramienta para la promoción de la gobernabilidad, ya que favorece la participación en la gestión pública, la transparencia y la efectividad. El autor adopta una acepción amplia del concepto e-Gobierno, que incluye e-Administración, e-Servicios, e-Contratación, e-Transparencia, e-Gestión, e-Control, e-Ciudadanía y e-Democracia. El logro de los beneficios que ofrece el e-Gobierno tropieza sin embargo con notorias limitaciones en la mayor parte de los países de América Latina, ya que se requiere tanto la incorporación de tecnologías de información y de comunicación como profundos cambios institucionales y culturales para la adopción de nuevos valores, actitudes, conocimientos, capacidades y habilidades por parte de los agentes del Estado. Es así como en el marco de un amplio proyecto centrado en la gobernabilidad surge la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE) cuya finalidad es hacer viables los requerimientos formativos en e-Gobierno.

En este artículo se sintetizan las características de la RIF-GE, su visión y objetivos para contribuir a la gobernabilidad democrática en los países de América Latina y del Caribe, lo cual implica promover, inducir y acompañar procesos de aprendizaje vinculados con el e-Gobierno tanto a nivel del Estado como también de la sociedad. Asimismo, José Luis Tesoro presenta los principales resultados del análisis realizado por la RIF-GE sobre las necesidades de formación en e-Gobierno, el cual ha permitido la identificación de las insuficiencias o carencias de actitudes, conocimientos y habilidades de los funcionarios, que pueden ser superadas a través de procesos continuos de formación. El estudio efectuado con una metodología basada en entrevistas y encuestas, permite entrever a partir de la percepción de los participantes (funcionarios de diferentes niveles directivos) que el desempeño del e-Gobierno en la mayor parte de los países de la región estaría condicionado por el escepticismo y desconfianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, administrativas y de control.

Es en este contexto que el autor considera que procesos adecuados de formación en e-Gobierno, dirigidos tanto a funcionarios de variados niveles gubernamentales como a la sociedad civil, e inscritos en el marco de las reformas y modernización del Estado, pueden ser un importante instrumento para reforzar la gobernabilidad democrática en la región. A modo de conclusión, el autor resalta la correlación entre los trabajos de la RIF-GE y los diferentes instrumentos regionales fruto de las Cumbres de las Américas y de la OEA en los que se destaca la importancia del e-Gobierno como un instrumento mayor para favorecer el desarrollo de la gobernabilidad democrática en la región. Lo que se pretende, señala el autor, es plasmar

entre otros un modelo de gestión y un estilo de trabajo que se sustenten en programas de formación en e-gobierno, con pertinencia y calidad, a fin de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los países de América, inducir una práctica cotidiana de gobernabilidad y, especialmente, la utilización y aprovechamiento de los recursos disponibles en la región para estos procesos de formación. Es decir, la construcción de una plataforma interamericana de instituciones que de manera conjunta apoyen, en las Américas, las metas fijadas en este campo.

ALCANCE Y LÍMITES DE LA PUBLICACIÓN

Las contribuciones reunidas en la presente publicación abarcan aparentemente dimensiones separadas y desligadas de la gobernabilidad. Por un lado, se trata de gobernabilidad a escala global en el primer texto y de gobernabilidad a escala hemisférica en el de Yalina Molina Blandón; por otro, se presentan cuatro reflexiones sobre la gobernabilidad por parte de cuatro expertos a partir del conocimiento que tienen de su respectiva temática y de la cual garantizan el seguimiento. Esos aportes a la gobernabilidad se distinguen tanto en lo que respecta a los tipos de enfoque, los métodos y los objetivos como a las poblaciones afectadas. Diana Maffía propone una profunda reflexión sobre los objetivos de la igualdad entre los sexos, Marcela Tovar contextualiza los desafíos que presenta la integración de las poblaciones indígenas en el orden político dominante, mientras que Alcira Castillo se dedica a las relaciones entre la gobernabilidad y los determinantes sociales de la salud en general, y particularmente en Costa Rica, y José Luis Tesoro explica los avances y las reticencias relacionados con la difusión del uso del gobierno electrónico entre los funcionarios y la sociedad civil. Ahora bien, a pesar de todas las diferencias en términos de clientelas, problemáticas, protocolos y contextos que separan estas situaciones entre sí, las finalidades son, en el fondo y en última instancia, esencialmente las mismas. En los cuatro casos se trata de recurrir a la teoría y a la práctica de la gobernabilidad para facilitar la inclusión de las poblaciones afectadas en la esfera política en el sentido amplio del término. En otras palabras, se trata de establecer un proceso inclusivo basado en una visión amplia de la ciudadanía y el derecho, un proceso que tienda a superar la separación introducida en las prácticas dominantes entre derechos políticos y derechos sociales.

Vemos entonces que, más allá de lo que los distingue entre sí en los planos conceptual y analítico, el conjunto de las contribuciones permite tender puentes entre las dimensiones innovadoras o emancipadoras de las prácticas de gobernabilidad democrática en las Américas y su aporte a la elaboración de una teoría de la gobernabilidad, incluso de una teoría de la gobernabilidad democrática.

En un futuro, sería interesante proseguir con el hilo conductor que atraviesa y conecta las reflexiones, las críticas y las experiencias de gobernabilidad democrática puestas en marcha en las Américas, en la forma en que Rodolfo Apreda trata de establecer un fondo semántico (*semantic background*) común entre tres niveles de gobernabilidad, como aparece en su libro *The semantics of governance. The common thread running through corporate, public, and global governance*⁵.

Por el momento, lejos de formar un cuerpo constituido de preceptos, recetas y normas, la gobernabilidad resulta ser un campo en evolución, un proceso práctico y teórico del cual extraer los principios de base, las reglas, los modos de ejercicio del poder y los objetivos, prestando atención a las experiencias, a los informes y reflexiones críticas de las organizaciones implicadas y de sus miembros. En el estado actual de nuestros conocimientos, estamos aún a la espera de una convergencia entre las teorizaciones, las experiencias y las experimentaciones emprendidas respectivamente como gobierno electrónico, por las poblaciones indígenas, las mujeres y los actores en salud, ya sea a nivel interamericano, nacional o local.

Las contribuciones reunidas en estas páginas muestran hasta qué punto persiste todavía una gran distancia entre el análisis teórico y crítico de la noción de gobernanza o la noción de gobernabilidad, y las prácticas innovadoras emprendidas por medio de la implementación de nuevas prácticas de gobernabilidad. Sin embargo, gracias a los análisis reunidos aquí, ahora vemos mejor cómo reducir esta distancia y en qué condiciones podremos lograrlo. Porque la teoría de la gobernabilidad, por más rigurosa y crítica que pretenda ser, no podrá por sí sola operar esta transformación que le permitiría servir de herramienta idónea para alimentar y nutrir las experiencias de gobernabilidad en el terreno si no logra integrar el aporte reflexivo de los excluidos y excluidas de la esfera política y la acción militante, que son las poblaciones indígenas, las mujeres y las poblaciones vulnerables, pero también, de manera más general, la sociedad civil, que muy a menudo queda aislada de su gobierno y de sus aparatos administrativos. En otras palabras, de ahora en adelante debemos construir una teoría o un enfoque de la gobernabilidad que incorpore directamente en su seno un proceso basado en el género y la etnia. Claramente esto quiere decir que en el futuro nuestras teorías y prácticas de gobernabilidad deberían ser enmarcadas de tal manera que sancionen la plena igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas, así como el reconocimiento completo de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Además, otra de las pistas de acción que se destaca en estas contribuciones es la creación de espacios y el refuerzo y ampliación de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y control del seguimiento de la aplicación de las políticas públicas.

5 University of CEMA, Working Paper Series, No 245, Septiembre 2003. Esta referencia y la propuesta que incluye siguen siendo válidas aun si el autor privilegia tres tipos de gobernabilidad que no corresponden a los tratados aquí.

Por fin, también cabe agregar que, si actualmente debemos efectuar un rodeo por las experiencias de gobernabilidad para reconciliar a los grupos de excluidos con la práctica política llamada «oficial», esto se debe esencialmente al hecho de que la esfera política constituida no ha sabido integrar, incorporar o simplemente escuchar a los excluidos y excluidas. Ahora bien, si, como lo han demostrado con elocuencia cada una de las contribuciones de las RIF, las experimentaciones emprendidas bajo los auspicios de la gobernabilidad democrática representan herramientas indispensables para reforzar la democracia y las prácticas democráticas, como la imputabilidad, la transparencia y la participación, también es cierto que, a fin de cuentas, son las prácticas de los gobiernos mismos que deberán ser revisadas y adaptadas al nuevo contexto creado por las reivindicaciones en favor de una mayor democratización del orden político y social.