



PROFUNDIZACIÓN DEL CONCEPTO DE COGOBERNANZA

ÍNDICE

1. ¿Qué se entiende por cogobernanza? ¿Existen buenas prácticas de cogobernanza basadas en el principio de fraternidad?	2
2. ¿Cuál es la relación entre la cogobernanza y la cultura de ciudadanía? ¿Qué elementos nos permiten comprender mejor el significado del modelo de cogobernanza y su contribución al gobierno de la ciudad?	5
3. ¿En qué aspectos la cogobernanza difiere o interactúa con los procesos participativos ya implementados?	7
4. Como muchos fenómenos sociales, incluso la cogobernanza no se puede definir de forma estándar. De manera exploratoria, ¿puede ser útil, en cualquier caso, identificar algunas condiciones básicas, útiles para distinguir el valor agregado de esta experiencia de gobernanza colaborativa?	10
5. Uno de los problemas de las democracias contemporáneas, también denunciado por el populismo es el déficit gubernamental: las instituciones políticas están alejadas de la vida cotidiana de las personas, incapaces de afrontar la desigualdad, la pobreza, la enfermedad. Las experiencias de cogobernanza crecen especialmente en las ciudades, precisamente donde las personas suelen responder con miedo e ira a las amenazas que perciben. ¿Por que?	13
6. ¿En las situaciones en las que el sistema de gobierno (sea populista, neoliberal, autoritario) no promueve la participación y a diversos niveles la detienen o la obstaculizan, ¿es posible la cogobernanza?	16
7. ¿Cómo superar las estructuras de exclusión y sub-representación (mujeres, indígenas, racismo estructural, personas con discapacidad)?	18



1. ¿Qué se entiende por cogobernanza? ¿Existen buenas prácticas de cogobernanza basadas en el principio de fraternidad?

Matías Mattalini

RESUMEN

La sorfraternidad y la cogobernanza afirman la dignidad de las personas, de las comunidades y de los pueblos. La primera en tanto principio que se orienta hacia el fin de la “solidaridad universal” y la segunda promoviendo el reconocimiento de los múltiples actores como protagonistas activos capaces de cogestionar políticas públicas. Ambos conceptos realizan un paso mediador por la negación. La sorfraternidad niega el sorfratricidio, el conflicto a muerte que impide una relación solidaria y responsable con la dignidad de las otredades. La cogobernanza por su parte niega el autoritarismo verticalista y la omnipotencia del Estado como aquel que puede resolver todos los problemas, niega por tanto la pretensión egocéntrica de la dominación. Finalmente, los dos conceptos avanzan hacia la eminencia (elevación que no es síntesis superadora sino aceptación de la gratuidad y apertura a la novedad histórica). La sorfraternidad se manifiesta como método programático que comprende al poder como poder-hacer-con-otros renunciando al sorfratricidio y aceptando las diferencias a la vez que construyendo un modo de regir desde la reciprocidad y la visión compartida. La cogobernanza, por su parte, abre caminos (métodos) participativos que renuncian al poder unipersonal y unilateral y abrigan una construcción colectiva y popular capaz de resolver problemas complejos.

RESPUESTA COMPLETA

Los conceptos de fraternidad como principio político y de cogobernanza como un nuevo estilo de gobernar, son términos que se presentan como desafiantes y paradigmáticos en un tiempo de bisagra histórica o de cambio de época.

Respecto de la fraternidad, la pandemia del COVID-19 la ha puesto nuevamente en escena en el plano de las reflexiones políticas, académicas y de la cotidianidad. Expresiones como “nadie se salva solo” se han instalado de manera tal que el “principio olvidado” ha cobrado una nueva presencia. A ello ha contribuido notoriamente la Encíclica del Papa Francisco “Fratelli tutti. Sobre la fraternidad y la amistad social”. En esta oportunidad, tomando la riqueza y la potencia del concepto de fraternidad, queremos resignificarla y redefinirla como sorfraternidad. Si hablamos de fraternidad a secas parece no haber lugar para las hermanas o bien ellas quedan subsumidas, pues fratres son los hermanos. Además, detrás de la palabra no está solo la masculinidad que se impone sino el patriarcado que hoy se derrumba junto con el modelo de acumulación desigual que impuso la modernidad. Por lo tanto, proponemos el término sorfraternidad y nos referimos no solamente a su consideración como fin ético al que se aspira, sino a los caminos (métodos)



que transita una comunidad para realizarse plenamente. Relacionamos esta acepción de sorfraternidad con la doble definición del “amor político” que propone Francisco: por un lado, el “amor elícito” (aquel que se expresa como caridad hacia las personas y los pueblos reconociendo su dignidad) y por el otro, el “amor imperante” (aquel que impulsa la creación de instituciones sanas que persigan y alcancen la justicia, que promuevan estructuras más solidarias) (FT, 186).

Por su parte, el concepto de cogobernanza viene a redescubrir y reorientar el debate por el estilo de democracia y el modo de gobernar amplificando la vieja (o no tan vieja) noción de gobernanza. Esta última, parte de la preocupación por superar la compartimentación y la necesidad de generar un nuevo modo de gestionar basado en el paradigma relacional. En este sentido, parece constituirse como concepto que cuestiona las relaciones de poder existentes, aunque muchas veces se ha utilizado para justificar cierto comportamiento empresarial que no busca empoderar a la ciudadanía (como sí lo busca el gobierno relacional en el sector público) sino generar una relativa horizontalidad de mercado que no toma en cuenta que el punto de partida no es el mismo para todos, es decir que no asume la situación y las oportunidades de cada comunidad.

El concepto de cogobernanza que se presenta a simple vista como una redundancia que acentúa la perspectiva colectiva, colaborativa y policéntrica de la gobernanza en una realidad caracterizada por la dinámica social, la diversidad y la complejidad. Sin embargo, detrás del prefijo “co” parece haber una intencionalidad explícita de destacar lo participativo y el reconocimiento de que no es posible gobernar resolviendo problemas sin la articulación “con” las organizaciones ciudadanas o de la comunidad. Se destaca no pensar una política “para” la ciudadanía sino una política “con” la ciudadanía. Y no parece meramente una cuestión de instrumentos, los cuales son muy importantes para su efectivización: el presupuesto participativo, los talleres de identificación de problemas sociales, los diversos mecanismos de acceso a la información pública y consulta, etc (lo que podríamos llamar buenas prácticas). La cogobernanza parece resaltar un cambio no sólo en las relaciones de poder (como ya lo hacía el concepto de gobernanza al menos en uno de sus sentidos) sino un nuevo modo de tomar decisiones e intervenir. Podría decirse que filosóficamente hay una hermenéutica particular en la cogobernanza, es decir una capacidad especial de escucha y entendimiento (reconocimiento de la otredad) en pos de una práctica política innovadora que implica la cogestión (la gestión con los otros y las otras) de decisiones y acciones que atañen a toda la ciudadanía, a toda la comunidad, a cada pueblo.

Ahora bien, queremos plantear una nueva percepción de la cogobernanza sacándola de la definición tecnocrática bajo la cual la propia gobernanza se instaló. Para ello, entendemos que la experiencia de los –llamados por Francisco– “movimientos populares” ofrece no sólo un cuestionamiento a las relaciones de poder denunciando las prácticas de dominación de los países desarrollados, de las grandes corporaciones y de todo el sistema de especulación financiera, sino que brinda alternativas de gestión y producción que ponen



en el centro la participación colectiva y se construyen “desde abajo”. Es a partir del desarrollo de “los de abajo” (es decir, ese amplio conglomerado que incluye a quienes sufren opresión, humillación, explotación, violencias, marginaciones) que se instalan proyectos impensados por el sistema vigente (“buenas prácticas”). Esto quiere decir que dichos movimientos no cuentan con un poder fáctico institucionalizado ni con recursos económicos garantizados para generar dichas alternativas sino que parten de las necesidades y promueven abordajes innovadores a problemas sociales recurriendo a la creatividad y la solidaridad. En algunos casos conmueven a los gobiernos y a algunas empresas logrando conseguir subsidios y hasta creando programas de acción conjunta. Es decir, impulsan la cogobernanza a pesar de que esta no sea una opción, y la impulsan con y desde la sorfraternidad.

En esta línea, y según lo desarrollado desde un punto de vista hermenéutico y situacional, la sorfraternidad y la cogobernanza afirman la dignidad de las personas, de las comunidades y de los pueblos. La primera en tanto principio que se orienta hacia el fin de la “solidaridad universal” y la segunda promoviendo el reconocimiento de los múltiples actores como protagonistas activos capaces de coger políticas públicas. Ambos conceptos realizan un paso mediador por la negación. La sorfraternidad niega el sorfratricidio, el conflicto a muerte que impide una relación solidaria y responsable con la dignidad de las otredades. La cogobernanza por su parte niega el autoritarismo verticalista y la omnipotencia del Estado como aquel que puede resolver todos los problemas, niega por tanto la pretensión egocéntrica de la dominación. Finalmente, los dos conceptos avanzan hacia la eminencia (elevación que no es síntesis superadora sino aceptación de la gratuidad y apertura a la novedad histórica). La sorfraternidad se manifiesta como método programático que comprende al poder como poder-hacer-con-otros renunciando al sorfratricidio y aceptando las diferencias a la vez que construyendo un modo de regir desde la reciprocidad y la visión compartida. La cogobernanza, por su parte, abre caminos (métodos) participativos que renuncian al poder unipersonal y unilateral y abrigan una construcción colectiva y popular capaz de resolver problemas complejos.



2. ¿Cuál es la relación entre la cogobernanza y la cultura de ciudadanía? ¿Qué elementos nos permiten comprender mejor el significado del modelo de cogobernanza y su contribución al gobierno de la ciudad?

Daniela Ropelato

RESUMEN

Ciertamente hay conexiones profundas y es precisamente la cultura de ciudadanía (un concepto arraigado en América Latina, mientras que en Europa también se habla mucho de ciudadanía activa) la que apoya el desarrollo de la dimensión participativa incluso dentro del ejercicio de gobierno de nuestras ciudades. El concepto de subsidiariedad circular es el más cercano a la idea de cogobernanza: es un concepto afirmativo que viene a prever el reparto de poder entre instituciones políticas y sujetos de las redes sociales, económicas, educativas y culturales de nuestros territorios. Como si dijera: el Estado actúa en conjunto con la sociedad, brindando nuevos espacios de democracia participativa y deliberativa y nuevas herramientas de toma de decisiones e implementación. Esto significa llamar a los representantes de los distintos intereses y mundos sociales a la mesa de toma de decisiones (por ejemplo, los actores colectivos del mundo sin fines de lucro, de las categorías profesionales de la salud, organizaciones de padres, cooperativas sociales, asociaciones ambientales, etc.) y no solo quién ejerce competencias específicas en ese sector sobre la base de normas y funciones administrativas.

RESPUESTA COMPLETA

Ciertamente hay conexiones profundas y es precisamente la cultura de ciudadanía (un concepto arraigado en América Latina, mientras que en Europa también se habla mucho de ciudadanía activa) la que apoya el desarrollo de la dimensión participativa incluso dentro del ejercicio de gobierno de nuestras ciudades.

En los últimos años hemos visto crecer la investigación local e internacional sobre el desarrollo de la democracia local. A partir de estas investigaciones, algunos académicos han podido profundizar, por ejemplo, en el concepto de subsidiariedad, piedra angular de la organización social que defiende el ámbito de la libertad y la autonomía, y la consecuente responsabilidad, de las formaciones sociales en las que se desarrolla la vida de las personas. Un principio que proviene del pensamiento social de la iglesia y que también se ha adquirido en el ámbito público y secular. El primer y original significado de subsidiariedad establece que en la vida pública la acción de los órganos superiores es, o más bien debería ser, solo subsidiaria hacia los órganos inferiores. Hablamos de subsidiariedad vertical: si miramos la estructura multinivel de nuestros sistemas económicos, legales y políticos, esto significa que la intervención de una entidad que opera en un nivel más general, con instrumentos regulatorios y técnicos más amplios, solo puede



justificarse si y cuando sea necesario, para no comprimir la iniciativa de los órganos más cercanos a la vida de las personas, que en general son más aptos para responder a sus necesidades. El ejemplo clásico es el de la acción estatal en el campo del bienestar social con leyes generales y distribución de recursos, frente a intervenciones más precisas y concretas, que toman en cuenta los contextos y causas sociales más inmediatas, por parte de las entidades que actúan localmente.

Posteriormente, se aclaró un segundo sentido, el de subsidiariedad horizontal, que exige un traspaso real del poder por parte del cuerpo superior al inferior: no basta con abstenerse de intervenir, en muchos ámbitos el Estado no debe limitarse a ceder el poder (y por lo tanto no hacer lo que la sociedad puede hacer), pero también debe promover y apoyar directamente la iniciativa de las entidades inferiores, por ejemplo las organizaciones sociales intermedias. Otro paso importante para reconocer la deuda de la sociedad política con quienes, día a día, con iniciativas de todo tipo, contribuyen al crecimiento de la cohesión social y la inclusión en nuestras ciudades desde abajo. Todo esto también es una cultura de ciudadanía.

Sin embargo, no faltan problemas en la aplicación del principio de subsidiariedad; a veces provienen de un cierto debilitamiento del papel del organismo público que debe garantizar en primer lugar a los que no se ven. También por eso, está madurando un tercer significado de subsidiariedad, definido como circular, y es el más cercano a la idea de cogobernanza: es un concepto afirmativo que viene a prever el reparto de poder entre instituciones políticas y sujetos de las redes sociales, económicas, educativas y culturales de nuestros territorios. Como si dijera: el Estado actúa en conjunto con la sociedad, brindando nuevos espacios de democracia participativa y deliberativa y nuevas herramientas de toma de decisiones e implementación. Esto significa llamar a los representantes de los distintos intereses y mundos sociales a la mesa de toma de decisiones (por ejemplo, los actores colectivos del mundo sin fines de lucro, de las categorías profesionales de la salud, organizaciones de padres, cooperativas sociales, asociaciones ambientales, etc.) y no solo quién ejerce competencias específicas en ese sector sobre la base de normas y funciones administrativas.

Es una visión altamente innovadora que abre un camino, ante todo culturalmente (y para hacerlo crecer se necesita un importante compromiso formativo de ciudadanos, familias, jóvenes) pero también políticamente, porque gran parte de la responsabilidad en esto “salto paradigmático” pertenece a las instituciones, a sus hombres y mujeres. Se trata de tener el coraje de reconocer la insuficiencia de los modelos tradicionales de gobernanza de arriba hacia abajo y centralizados, y de avanzar hacia modelos de gobernanza colaborativa capaces de responder mejor a la difícil gobernabilidad de situaciones complejas.



3. ¿En qué aspectos la cogobernanza difiere o interactúa con los procesos participativos ya implementados?

Amelia López Loforte

RESUMEN

La cultura de los pueblos de América Latina contiene tradiciones participativas locales que vienen arraigadas algunas desde sus pueblos originarios, y que fueron solapadas durante mucho tiempo. Vamos a destacar tres grupos de acciones participativas que, con sus aportes y limitaciones, ya vienen implementándose y que es necesario profundizar: Formas institucionalizadas de participación ciudadana en la gestión pública; transparencia y rendición de cuentas; los movimientos sociales y los movimientos populares. La cogovernance supone un “estilo” que puede nutrirse de variados modos y estrategias de participación, incluyendo aspectos normativos, técnico-políticos, relacionales. La construcción de un nuevo modelo supone siempre el aprendizaje y la evolución sobre aquello que se ha venido desarrollando como procesos participativos, pero en todos los casos se requiere nuevos modelos de liderazgo y ciudadanías fuertes y organizadas, “emancipadas”, aspectos en los que es necesario poner el foco.

RESPUESTA COMPLETA

Existen múltiples y diversos modos de participación pública de los ciudadanos que pueden contribuir a la construcción de una democracia que efectivamente ponga en el centro el bienestar común. El desarrollo de procesos de cogovernance, puede nutrirse de múltiples herramientas de participación que posibiliten y faciliten su avance. Algunas de ellas tienen ya distintos grados de crecimiento y el análisis de sus ventajas y limitaciones, contribuirá a ampliar los horizontes. Los procesos participativos no son lineales o acabados, van moldeándose de acuerdo al contexto, a la formación de los ciudadanos, y a los nuevos liderazgos que van surgiendo.

La cultura de los pueblos de América Latina contiene tradiciones participativas locales que vienen arraigadas algunas desde sus pueblos originarios, y que fueron solapadas durante mucho tiempo. Estos rasgos culturales comunitarios incluyen formas de organización y de toma de decisiones colectivas (Cabildos, Minga) algunas de las cuales han permanecido en los sectores populares, y fueron por mucho tiempo marginadas desde la cultura política dominante, con rasgos burocráticos y meritocráticos.

Vamos a destacar tres grupos de acciones participativas que, con sus aportes y limitaciones, ya vienen implementándose y que es necesario profundizar.

A- Formas INSTITUCIONALIZADAS de participación ciudadana en la gestión pública: en busca de la participación en la gestión y el diseño de políticas públicas: Consejos de



políticas sociales, Consejos de niñez, Consejos de seguridad ciudadana, Presupuesto participativo. Formas organizativas tanto de consulta, como de articulación e incidencia. Su ventaja es el intento de modelos alternativos a la burocracia tradicional, la instalación de una lógica de red, y la participación de actores no estatales en los procesos políticos y administrativos. Pero se requiere aún salir de la mera formalidad burocrática; y para ello se necesitan liderazgos políticos no autoritarios; y una fuerte formación y cultura ciudadana para no transformarse en prácticas seudoparticipativas que terminen instalando nuevas formas de clientelismo de personas o grupos.

- B- Transparencia y Rendición de cuentas: Algunos países de América Latina están desarrollando estrategias de Gobierno en línea como parte de políticas de inclusión, a fin de garantizar el derecho a la información y el acceso a nuevas tecnologías y un nuevo modo de relacionamiento con los ciudadanos. Ejs de ello son la “Política de Gobierno Digital” desarrollándose en Colombia; Y la estrategia “Gobierno Abierto” de Argentina. Estos mecanismos aunque en una buena dirección, requieren de la disminución de las brechas de conectividad y de formación digital de la ciudadanía, pero son un camino de innovación política tendiente a mejorar el ejercicio ciudadano, democratizando el acceso a la información y las posibilidades de participación. Las Herramientas de e-estado son un campo incipiente donde la cogovernance encuentra un campo abierto a la incidencia.
- C- Los Movimientos Sociales y los Movimientos Populares: Los primeros, se articulan en torno a dos claves fundamentales: la percepción de una identidad compartida entre sus miembros y la organización sistemática. Crean redes de interacción con la comunidad y estructuras horizontales, todo orientado a intervenir de manera concreta en la sociedad. Crean en la participación colectiva como motor de cambio social o de intervención social. Pero más allá de esta ventaja se diferencian de procesos de cogovernance por su relación conflictiva con el poder, como modo sistemático de acción. Sus intervenciones ocurren fuera del ámbito institucional. Ejs de ellos son el movimiento obrero, el movimiento mundial Ni un Menos, o el movimiento LGTB.

El otro fenómeno participativo, de gran potencia en América Latina es el de los Movimientos Populares. Están definidos como una respuesta de libre autoorganización solidaria de sectores marginados y/o excluidos, irrumpiendo en la escena política, apropiándose de la propia dignidad. Los movimientos populares apuntan precisamente a la implicación de los sectores excluidos en la construcción del bien común, y han surgido visibilizando las grandes desigualdades que los procesos de globalización, y las políticas de mercado han provocado sobre amplios sectores de América Latina que se ven agudizados cada vez más. El desafío es su integración en la vida política de los pueblos, tanto a nivel local como regional y nacional y en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.



En síntesis, la cogovernance supone un “estilo” que puede nutrirse de variados modos y estrategias de participación, incluyendo aspectos normativos, técnico-políticos, relacionales. La construcción de un nuevo modelo supone siempre el aprendizaje y la evolución sobre aquello que se ha venido desarrollando como procesos participativos, pero en todos los casos se requiere nuevos modelos de liderazgo y ciudadanías fuertes y organizadas, “emancipadas”, aspectos en los que es necesario poner el foco.



4. Como muchos fenómenos sociales, incluso la cogobernanza no se puede definir de forma estándar. De manera exploratoria, ¿puede ser útil, en cualquier caso, identificar algunas condiciones básicas, útiles para distinguir el valor agregado de esta experiencia de gobernanza colaborativa?

Letizia De Torre

RESUMEN

Las buenas prácticas, los talleres urbanos y los estudios complementarios identifican algunas condiciones básicas para la gobernanza colaborativa. Aquí identificamos algunos de ellos: 1) claridad y reconocimiento mutuo de los diferentes roles de cada sujeto; 2) visión y voluntad de cambio, para aprovechar oportunidades y solicitudes en este sentido; 3) aprender las habilidades necesarias, en particular la competencia de las conexiones; 4) la corresponsabilidad de todos los sujetos en todas las fases de los procesos de cogobernanza; 5) No es posible cogobernar en presencia de corrupción e intereses particulares, pero sí se puede avanzar en pequeños pasos, iniciando caminos limitados que luego se expandirán.

RESPUESTA COMPLETA

RECONOCIMIENTO DE DIFERENTES ROLES

El concepto de "gobierno en red" característico de la gobernanza es una revolución copernicana tanto con respecto a los "gobiernos autoritarios" como también a las formas contemporáneas (por ejemplo los populismos) que ejercen un amplio poder sobre los ciudadanos/sujetos. Es una revolución que con respecto a los "gobiernos paternalistas", benevolentes, pero capaces de neutralizar las iniciativas de la sociedad. En el gobierno en red cobra protagonismo cada sujeto con sus funciones, desempeñando un papel particular en el tejido político-administrativo, también por parte de la ciudadanía y actores colectivos. Todo esto requiere un reconocimiento mutuo, dentro del marco más amplio del bien común. Para una democracia participativa y deliberativa es una premisa. Pero para un "gobierno colaborativo" es esencial.

Es un error, por ejemplo, descuidar a algunos actores considerándolos no significativos. Otro error es debilitar el papel del organismo público: incluso cuando algunos servicios son prestados por el sector privado y/o el tercer sector, la cogobernanza pide a los representantes institucionales una presencia efectiva y competente.

DISPONIBILIDAD PARA CAMBIAR

Gobernar colectivamente sólo puede producir cambios continuos, a veces incómodos para quienes hubieran seguido haciendo "como siempre se ha hecho", o para quienes han ganado posiciones privilegiadas, o para quienes ocupan cargos para defender intereses



individuales o colectivos. Por tanto, la "cogobernanza" requiere voluntad de cambio, flexibilidad, capacidad de abrir nuevos escenarios, imaginar los beneficios para la comunidad y para los grupos individuales, incluso a largo plazo. A veces le corresponde al sector público desencadenar estos procesos de cambio; otras veces es de la sociedad de donde viene el empujón más fuerte. En ambos casos será la confianza y la reciprocidad entre las instituciones y la sociedad lo que producirá los mejores y más efectivos cambios.

HABILIDADES

Las habilidades necesarias para ejercer la cogobernanza son muy diferentes de las necesarias para "gobernar" o "ser gobernado". Por ejemplo: el sector público había desarrollado tradicionalmente una enorme burocracia que en el contexto social actual, caracterizado por un alto grado de complejidad, ya no funciona. Y no solo por la lentitud de los procesos o el riesgo de corrupción. Lo que se necesita no es tanto "saber hacer", sino "saber apoyar" a otros para que lo hagan, saber coordinar, supervisar, proteger a los más débiles. El particular está obligado a conectar su empresa, cooperativa social, su iniciativa con el conjunto, con la ciudad o con ese sector de las políticas públicas, y trabajar online. También se pide a los ciudadanos que aprendan a cooperar en la sociedad, a relacionarse con representantes políticos y funcionarios públicos, a la luz de una visión madura de la democracia. En resumen, la principal competencia de la cogobernanza es la de las conexiones.

CORRESPONSABILIDAD

No podemos decidir y actuar juntos sin hacernos corresponsables, es decir, sin aceptar rendir cuentas tanto vertical como horizontalmente a otras instituciones y otros actores colectivos involucrados en el proceso, aunque la corresponsabilidad también puede variar en el tiempo y tener diferentes medidas, en relación a los diferentes roles y proyectos. Pero no se puede eludir: por el contrario, representa un carácter unificador y esencial que todo sujeto de cogobernanza debe asumir en todas las etapas del proceso: desde el análisis de situaciones (donde las responsabilidades por causas y consecuencias deben ser destacadas) a la planificación (a la que cada actor debe contribuir de forma correcta, específica y proporcionada); desde las acciones (donde la transparencia y la coordinación son relevantes) hasta la evaluación de los resultados (la que juega un papel importante para la credibilidad y para los pasos futuros).

TRANSPARENCIA

Todo esto solo es posible si existe una confianza mutua plena, probada a lo largo del tiempo entre los sujetos involucrados y con la población. Por eso, el cogobierno no es posible en presencia de corrupción, formas de crimen organizado, afirmación de intereses privados, información engañosa.

Son debilidades ~~en~~ las que siempre tendremos que afrontar y también ellas deben ser gobernadas. Y es interesante que, al mismo tiempo, la cogobernanza requiere transparencia y es capaz de generarla; la investigación muestra esto. Esto sugiere que en



ciudades y estados que luchan con gobiernos débiles y alta corrupción, debemos actuar en pequeños pasos, iniciando caminos limitados, que solo estimularán progresivamente otras buenas prácticas. A partir de entonces, las áreas en las que se pueda gobernar colectivamente aumentarán.



5. Uno de los problemas de las democracias contemporáneas, también denunciado por el populismo es el déficit gubernamental: las instituciones políticas están alejadas de la vida cotidiana de las personas, incapaces de afrontar la desigualdad, la pobreza, la enfermedad. Las experiencias de cogobernanza crecen especialmente en las ciudades, precisamente donde las personas suelen responder con miedo e ira a las amenazas que perciben. ¿Por que?

Daniela Ropelato

RESUMEN

Las ciudades solo amplifican esta fuerte demanda de cambio. Vemos avanzar nuevos actores y temas: uno de ellos es la urbanización y su gran carga de problemas. Mientras las leyes y los códigos parecen priorizar las preferencias de poderosos intereses económicos, los grupos más vulnerables están siendo aplastados por la maquinaria del desarrollo urbano. La protesta contra la apropiación del espacio urbano que está en el centro de muchos movimientos no solo está ahí reivindicando un derecho económico, pero una expresión del derecho humano fundamental a resistir la mercantilización de las condiciones de nuestra vida. Cogobernanza significa reconocer la corresponsabilidad de las instituciones del "aparato de Estado" y de los actores del "Estado-comunidad": ciudadanos, estudiantes y trabajadores, sujetos del tercer sector, miembros de movimientos populares o comunidades de vecinos, operadores de los medios de comunicación, sujetos de la comunidad empresarial, instituciones educativas y culturales. De esta manera la ciudad se convierte en un bien común en sí mismo y pertenece a todos sus habitantes también a través de la co-planificación, co-implementación y co-evaluación de políticas públicas.

RESPUESTA COMPLETA

Es cierto y aunque aún sean experiencias minoritarias, el fenómeno se está extendiendo. En efecto, hay algo nuevo, que va más allá de las prácticas ya conocidas de incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de las administraciones públicas (por ejemplo cuando se les consulta sobre temas de salud, políticas de juventud, proyectos medioambientales, etc.), iniciativas que expresan la dimensión participativa de nuestras democracias y que si bien son imprescindibles, ~~pero que~~ hoy no parece suficiente para dar voz política a la ciudadanía del siglo XXI.

Las ciudades solo amplifican esta fuerte demanda de cambio. Mientras asistimos a los tumultuosos cambios producidos por la revolución digital, que han impuesto el modelo de la red y los flujos en el mundo de la comunicación, las finanzas, el trabajo, la educación, no es posible pensar que en política la toma de decisiones las metodologías deben seguir



siendo las mismas que hace 50 años. Vemos avanzar nuevos actores y temas: uno de ellos es la urbanización y su gran carga de problemas. Mientras las leyes y los códigos parecen priorizar las preferencias de poderosos intereses económicos, los grupos más vulnerables están siendo aplastados por la maquinaria del desarrollo urbano. La protesta contra la apropiación del espacio urbano que está en el centro de muchos movimientos no solo está ahí reivindicando un derecho económico, pero sino una expresión del derecho humano fundamental a resistir la mercantilización de las condiciones de nuestra vida.

En este contexto también está el desafío que plantean los bienes comunes, que es decisivo para el futuro de nuestras ciudades. Los bienes comunes no son solo aquellos tradicionalmente reconocidos en el campo ambiental (como el agua, el mar y la pesca, la biodiversidad o la conservación de los bosques); también lo son la salud, la educación, los servicios e infraestructuras esenciales, Internet y nuestra privacidad, patrimonio histórico. Enriquecen la calidad de vida de todos, facilitan la convivencia y la relación con el ecosistema, aportan soluciones a problemas colectivos. Y es precisamente en este contexto donde el déficit del gobierno político a menudo aparece más evidente.

Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía 2009, nos explicó que para proveer a la gestión y cuidado de los bienes comunes urbanos, no solo hay privatización o control regulatorio público monopolístico. Para evitar su progresivo empobrecimiento, existe una tercera vía: una gestión comunitaria, colaborativa y policéntrica, de la cual, junto a las instituciones, la ciudadanía con sus innumerables expresiones sociales debe redescubrirse como protagonista. Tuvimos evidencia negativa de esto durante los primeros meses de la pandemia, cuando nuestras ciudades carecían de la capacidad de reconocer las habilidades y recursos que muchos grupos sociales podrían haber ofrecido para la implementación de planes sociales y de salud.

Cogobernanza significa reconocer la corresponsabilidad de las instituciones del "aparato de Estado" y de los actores del "Estado-comunidad": ciudadanos, estudiantes y trabajadores, sujetos del tercer sector, miembros de movimientos populares o comunidades de vecinos, operadores de los medios de comunicación, sujetos de la comunidad empresarial, instituciones educativas y culturales. Significa trasladar la innovación democrática al nivel de gobierno: de la gestión y cuidado de las relaciones, bienes y recursos. De esta manera la ciudad se convierte en un bien común en sí mismo y pertenece a todos sus habitantes también a través de la co-planificación, co-implementación y co-evaluación de políticas públicas.

Hay que tener cuidado de no simplificar el esfuerzo de confrontación, el papel de las mediaciones, los largos procesos de aprendizaje comunitario. Pero aquí está el lo nuevo: junto al Estado y el mercado, la política encuentra su tercer pilar, la comunidad, que a su vez se expresa en una serie de sujetos, custodios de la inteligencia colectiva, el emprendimiento social, las economías locales, la voz de las periferias.

Todos conocemos las operaciones que se están llevando a cabo en nuestras ciudades por el control del territorio urbano, con la compra de piezas enteras por parte de grupos



económicos. Cuidar los bienes comunes urbanos también significa proteger de esta amenaza innumerables bienes y recursos que podrían compartirse más ampliamente.



6. ¿En las situaciones en las que el sistema de gobierno (sea populista, neoliberal, autoritario) no promueve la participación y a diversos niveles la detienen o la obstaculizan, ¿es posible la cogobernanza?

Letizia de Torre

RESUMEN

Dos experiencias en políticas públicas, en contextos totalmente diferentes: una con resultados positivos y la segunda no, enseñan que la cogobernanza solo es posible cuando todos los sujetos son conscientemente parte activa en ella. En particular, si un gobierno no está disponible y / o no está preparado para esto, no es realmente factible. Empezando, de hecho, con la salida de la ciudadanía de sus hogares (o empresas) para cuidar el bien común y con los palacios de poder que abren sus puertas para decidir y actuar juntos, el "cogobernar" es un paso más.

RESPUESTA COMPLETA

Como asesor de políticas sociales en Trento (Italia), había buscado durante mucho tiempo buenas prácticas, ideas, consultores. Había leído estudios, visitado algunas de las ciudades europeas más avanzadas socialmente. Y finalmente habíamos desarrollado una estrategia social innovadora, el Plan Social Quinquenal, construido para que las políticas sociales de la ciudad se basaran sobre todo en el crecimiento de la fraternidad cívica en Trento.

Pero no fue nada fácil. Comentarios perturbados, desconfianza, ataques de asociaciones profesionales en la prensa. Estuvimos de acuerdo con el equipo coordinador: comprobar si podíamos contar con el pleno consentimiento del Consejo Municipal, de lo contrario no habríamos llevado a cabo la iniciativa. Tuve que pedirle al alcalde y a mis compañeros del Consejo una sesión extraordinaria sobre el Plan Social. Fue una reunión compleja al final de la cual se pidió a todos que se expresaran públicamente. Luego fue el turno de los "privados/sociales" (cooperativas, organizaciones de servicios, voluntariado): a cada uno de ellos también se le pidió públicamente que estuviera disponible para cambiar la forma en que respondían a las necesidades de ciudadanos y con quienes interactuaban entre sí y con la administración municipal.

Fue a finales de los 90. Recién empezábamos a hablar de "gobierno en red", a comprender la importancia de la participación estructurada, también por el favor con el que seguimos la introducción del presupuesto participativo de Porto Alegre. Si a nivel personal todavía no tenía muchas habilidades, con el compromiso de todos – puedo decir por una pasión colectiva por la ciudad – pudimos implementar la estrategia que habíamos desarrollado: una práctica de gobernanza colaborativa "*ante litteram*". Todos los sectores estuvieron involucrados: desde las universidades hasta las asociaciones, desde el mundo económico hasta los políticos de oposición. No solo actuamos juntos, sino que también fue posible



verificar los resultados y el impacto en la ciudad. Con el mismo método, tiempo después también se elaboró el Plan Estratégico de desarrollo urbano.

Cuando unos años más tarde me encontré en Roma como subsecretario del Ministerio de Educación, traté de desencadenar un proceso de colaboración similar para la gobernanza de la escuela italiana que la necesita urgentemente. Fue un desastre absoluto. El descuido y un atraso real, la escasez de competencias, la incapacidad para coordinar el aporte de los diversos sujetos, el amor por la silla en vez del bien público, con el alto grado de corrupción en el país que afectó también al sector escolar, habían paralizado completamente el sistema. Antes de una gobernanza colectiva y colaborativa, se necesitaba un cambio radical dentro y fuera del Ministerio. Fue una experiencia política de pánico porque me di cuenta de lo que pueden causar la incompetencia y la corrupción. Y cuánta energía y tiempo se necesita para volver a la cima.

De estos eventos aprendí cómo la cogobernanza es posible solo si todos los sujetos son conscientemente parte activa de ella (y quienes, por alguna razón, no se adhieren, no comprometen el proceso). Entonces no es factible si un gobierno no está disponible y preparado para esta modalidad. Si faltan algunas condiciones precisas, no es posible llevar a cabo de manera efectiva una experiencia de cogobernanza. Empezando, de hecho, con la salida de la ciudadanía de sus hogares (o empresas) para cuidar el bien común y con los palacios de poder que abren sus puertas para decidir y actuar juntos, el "cogobernar" es un paso más.

Tomemos la gestión del tráfico de una ciudad. Si, por ejemplo, los ciudadanos virtuosos dejan sus coches en casa y si las empresas ofrecen a sus empleados abonos al transporte público; si la Municipalidad convoca a sus gestores para intervenir en los horarios de la ciudad con una medida concertada y desarrollar una serie de incentivos para patinetes, bicicletas y *car sharing*, todos aportan, es verdad, pero todavía no es, en mi opinión, una "cogobernanza" de la movilidad.

"Cogobernar" implica de manera integral que los involucrados pueden sentarse a la mesa donde se toman las decisiones y se comparten las responsabilidades. Implica que el problema y las soluciones se analicen juntos desde el inicio, que el Plan de Movilidad, por ejemplo, se adopte con un acuerdo público, que se abordan de manera corresponsable los problemas que van surgiendo, que la información a la ciudadanía sea completa y transparente. En conclusión, necesitamos una relación diferente entre las instituciones y la sociedad, entre lo público y lo privado. En este sentido, es necesario un verdadero cambio de paradigma que, también culturalmente, sustente las diferentes fases de manera adecuada.



7. ¿Cómo superar las estructuras de exclusión y sub-representación (mujeres, indígenas, racismo estructural, personas con discapacidad)?

Luiz Eugenio Scarpino Jr.

RESUMEN

Debido a las dificultades para construir un patrón de respuesta único, se trazarán algunas pautas que se pueden considerar para enfrentar el desafío propuesto en el cuestionamiento, a saber: reconocer la existencia de exclusión y sub-representación permeada en las estructuras sociales, políticas e institucionales; identificar y mapear sus causas y orígenes; escuchar, dialogar y establecer procesos democráticos para construir políticas públicas que sean efectivas; trabajar la agenda evolutiva desde el punto de vista de los más vulnerables, excluidos, sub-representados; establecer mecanismos que puedan perpetuarse en las políticas públicas del Estado; en los casos en que existan amenazas físicas u otras formas de violencia, asegurar la adquisición de políticas criminales represivas; garantizar los derechos de los pueblos originarios; buscar una mayor inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral y la vida cívica; crear mecanismos que fomenten una mayor representación de la población femenina y negra en cargos electivos.

RESPUESTA COMPLETA

Debido a las dificultades para construir un patrón de respuesta único, se trazarán algunas pautas que se pueden considerar para enfrentar el desafío propuesto en el cuestionario. Las soluciones que aquí se proponen exigen la necesaria profundización en cada uno de sus distintos puntos, el pleno respeto a las vicisitudes locales, regionales, nacionales, pero, sobre todo, a entender que son desafíos comunes no solo a los países latinoamericanos. Algunas claves de respuesta ahora están ponderadas, a saber:

- Reconocer la existencia de exclusión y sub-representación permeada en las estructuras sociales, políticas e institucionales;
- Identificar y mapear las causas y orígenes (estructurales, históricos, situacionales, coyunturales), de modo que solo así sea posible abordar eficazmente la raíz de los problemas que subyacen a la exclusión;
- Escuchar, dialogar y establecer procesos democráticos para construir políticas públicas que puedan ser efectivas, no como una mera donación, sino como una conquista de las minorías de hoy;
- Sembrar una cultura de diálogo y educación para entender las razones excluyentes, permitir el empoderamiento de los silenciados, construir sociedades más justas, libres, igualitarias y solidarias;



- Trabajar la agenda evolutiva desde el punto de vista de los más vulnerables, excluidos, infrarrepresentados y socavar las estructuras represivas que antagonizan la evolución de los derechos;
- Establecer mecanismos que puedan perpetuarse en las políticas públicas de Estado y no de Gobierno, hasta el punto de garantizar que las situaciones político-ideológicas no tengan la fuerza suficiente para retrasar los logros;
- En asuntos que exijan la supervivencia de las minorías y que impliquen amenazas físicas u otras formas de violencia, asegurar la adquisición de políticas criminales represivas, como se evidencia en la Ley Maria da Penha (Brasil) para enfrentar la violencia doméstica hacia las mujeres, y que puede extenderse a otras minorías victimizadas (incluida LGTBQIA+). Dichas políticas también deben trabajarse con una perspectiva educativa, en un contexto de prácticas restaurativas.
- Garantizar y asegurar los derechos de los pueblos originarios (ej. Pueblos indígenas), respetando su autonomía, libertad de creencias y la demarcación de sus áreas frente a la explotación, despojo o amenazas económicas, con el fin de sostener la pluralidad y diversidad cultural y étnica. La integración debe basarse en el respeto a los derechos fundamentales que son preciosos para la dignidad de la persona humana y los pueblos indígenas deben contar con espacios democráticos para ejercer su voz (como Comités Paritarios, sometimiento de ciertos actos a deliberación y audiencias públicas) y defensa de sus agendas de identidad.
- Para las personas con discapacidad se debe buscar una mayor inserción en el mercado laboral y la vida cívica, fortaleciendo la construcción de políticas públicas en espacios plurales y representativos, como en los Consejos de Derechos, por ejemplo. Es necesario trabajar por la integración de las personas con y sin discapacidad y la (re)construcción de entornos que permitan la participación plena, para que no existan barreras (no solo físicas) que impidan que las personas con discapacidad ejerzan los derechos más básicos, como el acceso a la educación, la salud, la cultura etc.
- En cuanto a la sub-representación de las mujeres y la población negra en relación a los cargos electivos, se espera la construcción de políticas públicas efectivas para un incremento efectivo y real, no solo en el plan educativo-formativo (como mecanismos de incentivo a la formación/participación), sino en la realización mediante financiamiento o direccionamiento de fondos específicos para promover la participación electoral en condiciones equitativas; establecer la reserva no solo de vacantes dentro de las listas de candidaturas, sino también la reserva de bancas en el Parlamento, de manera transitoria, progresiva y duradera, hasta que no haya más distorsiones en la composición representativa de los estados.