

Relevancia social y gobernanza democrática: Reflexiones desde el desempeño organizacional¹

Carlos Chávez Becker^{2*}

El interés por la evaluación del desempeño organizacional crece en la medida en que las asociaciones y organizaciones³ de la sociedad civil (SC, en adelante) asumen y encarnan un rol cada vez más activo en la vida pública de las sociedades modernas. El presente trabajo tiene como objetivo aportar algunos elementos analíticos a la discusión sobre el buen desempeño organizacional. En particular, este escrito se centra en el análisis de la participación de organizaciones y asociaciones en las redes o espacios de gobernanza democrática⁴ y en pensar si dicha participación puede ser muestra de un buen desempeño y, en su defecto, si es susceptible de ser evaluada.

Asociacionismo global, gobernanza y el debate sobre nuevas formas de coordinación social

Lechner (1997) apunta que en las últimas décadas la polarización y radicalización de argumentos entre quienes defienden el proyecto de orden jerárquico estatal y quienes apuestan por las capacidades autorreguladoras del mercado, han fomentado que se olviden aspectos fundamentales relativos a las complementariedades, interacción, “bloqueos recíprocos” e interdependencias de lo que denomina “las tres formas de

¹ La presente ponencia es una versión previa del artículo en dictaminación que se incluirá en el volumen *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* coordinado por Cristina Puga y Matilde Luna. El trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Variables de la Dinámica Asociativa” del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM dirigido por Cristina Puga y Matilde Luna, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Dirección General del Personal Académico UNAM. Este texto es, en parte, también resultado de los avances de investigación del proyecto “Laboratorio de Organizaciones de la Sociedad Civil” desarrollado por el Programa Interdisciplinario del Tercer Sector de El Colegio Mexiquense AC.

² El Colegio Mexiquense AC.

* Agradezco los comentarios que hicieron a un primer borrador del trabajo Sara Gordon, Ricardo Tirado, Jorge Cadena-Roa, Cristina Puga, Miguel López, Alejandro Natal y, en especial, el valioso apoyo de Matilde Luna en la revisión de las diversas versiones del texto. Aprecio, también, las útiles sugerencias hechas por José Luis Velasco en el Coloquio de Investigación sobre “Asociaciones: problemas en su análisis y evaluación” realizado los días 20 y 21 de junio de 2007, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en el cual se presentó una primera versión, mucho más breve, de este escrito.

³ En el presente artículo utilizamos de manera indistinta, por motivos de simplificación en el lenguaje, los términos de organización y asociación.

⁴ Por ello dejamos de lado las asociaciones y organizaciones que han decidido no participar en dichos espacios.

coordinación social”⁵; situación que ha ocasionado reformas del Estado superficiales e insuficientes para afrontar la problemática contemporánea nacional y global.

En los últimos años y en el contexto de la globalización, el debate sobre las mejores alternativas para la solución de los complejos problemas de las sociedades modernas parece paulatinamente apuntar al abandono de proyectos maximalistas y polarizantes en los que los “dilemas Estado-mercado, colectivismo-individualismo o planeación-intervención puntual” van quedando de lado. Sin embargo, el sólo reconocimiento de que “la salida a los problemas se encuentra en algún punto intermedio entre las alternativas polares no resuelve el problema”, simplemente nos permite ubicar “que el desafío estriba en identificar en cuál de los múltiples puntos intermedios se puede encontrar la salida” (Canto 1998: 2).

Hoy, estamos lejos de encontrar la respuesta a esta cuestión, que nos remite a pensar sobre el ordenamiento y gobierno en las sociedades modernas; incluso podríamos pensar que dicha interrogante tiene múltiples respuestas, de acuerdo con situaciones sociohistóricas determinadas en cada país y cada sociedad. Sin embargo, lo que sí resulta cada vez más evidente es que la cooperación y el trabajo coordinado entre actores diversos y heterogéneos y, en particular entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC en lo sucesivo), empresas privadas y organismos estatales, sean nacionales o multilaterales, gana espacio, terreno y peso en las tareas de superación de los rezagos globales y nacionales determinados por una pobreza exorbitante, una creciente desigualdad, el paulatino menor control de mafias y grupos criminales, entre muchos otros.

En este contexto, la idea de gobernanza ha sido particularmente importante para describir y analizar la necesidad (y realidad) de un creciente marco de cooperación y apoyo entre las tres puntas del triángulo habermasiano, conformado por la sociedad civil, la sociedad política y la sociedad económica. En efecto, el concepto de gobernanza ha vivido un desarrollo histórico que lo llevó hasta una de sus acepciones

⁵ La coordinación por el mercado, la coordinación jerárquico-estatal y la coordinación basada en redes de colaboración horizontal.

actuales más importantes⁶, en la que se pone especial énfasis en el fomento de procesos cooperativos, crecientemente horizontales, de análisis, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y, más en general, de decisiones públicas para la superación de la problemática social moderna. Con el transcurrir del tiempo, la idea de gobernanza ha sido enriquecida desde muy diversas fuentes, escuelas y corrientes de pensamiento lo que ha hecho más difuso su uso. Por ello, se ha tenido que acotar el término y hoy se habla de gobernanza global, gobernanza sistémica, buena gobernanza, etc., para limitar el análisis a alguna de sus cualidades y restringir su alcance. En los últimos años, al concepto de gobernanza se añadió el calificativo de “democrática”, para identificar un tipo específico de coordinación social, basado en redes (Messner 1999) y operado bajo un esquema democrático de participación. La idea ha sido, desde esta nueva perspectiva, hacer alusión a formas de gobernanza que privilegien la participación horizontal, incluyente, en un marco de tolerancia y respeto a la diferencia.

Ahora bien, por más de tres décadas, el mundo ha presenciado un aumento sin precedentes en el número de organizaciones, colectivos, clubes, fundaciones y demás formas asociativas. Este fenómeno ha sido registrado por una gran cantidad de autores y ha sido tipificado como la revolución asociativa global (Canto 1998, Cohen y Arato 2000, Olvera 2003, Salamon 1999,). La creciente participación de este conglomerado de asociaciones, cada vez mayor, en prácticamente todos los países del mundo, fortalece la idea de la construcción de espacios de gobernanza, tanto en el nivel local, como en los niveles nacional y global. Así, la participación de sujetos sociales, no solamente estatales o provenientes de la empresa privada se hace cada vez más necesaria, sino también la participación de actores que desde la sociedad han decidido organizarse en torno a metas comunes y bajo identidades compartidas, aunque sea coyunturalmente.

⁶ Conviene señalar en este punto que diferentes autores han señalado que el concepto de gobernanza hace referencia a fenómenos políticos y sociales de diversa índole. Natera (2005) y Schmitter (2007), hablan de tres sentidos o significados teóricos de la gobernanza: como un nuevo enfoque para observar y explicar las relaciones entre el Estado y la sociedad; como un nuevo modelo o paradigma de coordinación social y conducción política o como un método para establecer acuerdos entre actores diversos, heterogéneos e interdependientes. Por otra parte, al asociar íntimamente el concepto de gobernanza con el de buen gobierno, Stoker (1998) nos habla de cinco sentidos de la gobernanza: 1) como un conjunto de instituciones dentro y fuera del gobierno; 2) como el reconocimiento de la “pérdida de nitidez” de las fronteras y responsabilidades estatales frente a los crecientes problemas económicos y sociales; 3) como “la creciente dependencia de poder existente en las relaciones” de las instituciones que interactúan con las organizaciones de acción colectiva; 4) a las redes de organizaciones e instituciones autónomas que se autorregulan y 5) a la búsqueda de nuevas “formas” e “instrumentos” con que cuenta el gobierno para guiar y dirigir el Estado, sin basarse en el poder “para mandar” o verse obligado a “emplear su autoridad”.

Si bien es cierto que en la actualidad proliferan los ejemplos en los que las OSC coadyuvan en la solución de rezagos sociales, parte del error de observar a la SC como un todo homogéneo viene (y esto es todavía más frecuente en algunas organizaciones intergubernamentales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o, incluso, la propia Organización de las Naciones Unidas) cuando se caracteriza a la sociedad civil como “el reino de la inmaculada racionalidad comunicativa” (Serrano 1999: 79) o, más en general, el espacio de la bondad, la pulcra ‘apoliticidad’ y la fuente de la inacabable sabiduría.

Así, dejando de lado la idea de que la sociedad civil es un todo “no contradictorio”, libre de conflictos y el espacio depositario de las “buenas” intenciones de la sociedad, coincidimos con algunos autores (Serrano 1999, Olvera 2003) en que es más bien un espacio de disputa (una “arena de arenas” como Waltzer, 1992, la denomina), el terreno de enfrentamiento de múltiples interpretaciones sobre la problemática social y un espacio más de contraposición de diferentes proyectos de desarrollo nacional y global. La “desidealización” de la sociedad civil pasa también por comprender que una buena parte de la multiplicidad de asociaciones que la conforman padece serios problemas organizacionales: insuficiencia de recursos, falta de racionalidad administrativa o excesiva burocracia (en el sentido peyorativo del término), problemas de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), formas poco democráticas de organización interna, entre muchos otros, que limitan su participación en los procesos de gobernanza⁷. En efecto, aunque en un marco de creciente cooperación y confluencia de esfuerzos para la solución de las agudas contradicciones sociales, la participación de los “miembros” de la ola asociativa global resulta fundamental y parece no tener vuelta atrás, quedan todavía enormes lagunas sobre la forma en la que las asociaciones de la SC se organizan, desempeñan sus funciones y participan en la esfera pública.

Este último aspecto es justo el punto nodal del presente trabajo: observar si, como parte del buen desempeño de las organizaciones y las asociaciones, la participación y el fortalecimiento de espacios de gobernanza democrática puede ser considerado un

⁷ Algunas propuestas teóricas (Offe 1992, Schmitter 1992), incluso, ante las dudas que deja la participación y organización de las OSC, los grupos de interés y otros esfuerzos asociativos, han llegado a plantear la necesidad de nuevos mecanismos de control que permitan una regulación eficaz de sus actividades y que aseguren una efectiva contribución de su parte a la gobernanza democrática y, más en general, a la democracia y al desarrollo de la sociedad.

indicador del buen desempeño organizacional. Pensamos que una asociación es más o menos relevante o pertinente socialmente, en la medida en que contribuye a la gobernanza o, dicho de otro modo, en la medida y la manera en que participa en redes de políticas para la solución de diversos rezagos y problemas sociales. En otras palabras, la idea es que las contribuciones a la gobernanza democrática constituyen uno de los elementos que pueden ser contemplados para evaluar uno de los aspectos fundamentales del buen desempeño organizacional, a saber, la relevancia social de las organizaciones y asociaciones.

Si bien la relevancia social puede ser entendida desde diferentes enfoques y asumida de diversas maneras⁸, nuestra preocupación fundamental es observar y analizar las formas en las que las organizaciones de acción colectiva se coordinan y complementan esfuerzos con otras organizaciones ubicadas en lo que algunos autores han llamado el “segundo circuito de la política” (Arditi 2005, Schmitter 2005), las agencias estatales e intergubernamentales y las empresas y corporaciones privadas.

Para ello, haremos un análisis muy general sobre la discusión de gobernanza y, en particular, sobre la noción de gobernanza democrática, así como su relación con el concepto de redes de políticas; posteriormente, haremos un breve repaso sobre la idea del buen desempeño, desarrollada por los integrantes del proyecto colectivo del cual surgieron los presentes trabajos. En seguida, propondremos tres dimensiones o determinantes (que hemos denominado de procedimientos, resultados y entorno) de la participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza democrática como medida de su buen desempeño. A continuación, discutiremos algunos efectos prometedores y algunos aspectos problemáticos que dicha participación puede generar. En la parte final, retomaremos la discusión conceptual y la propuesta mencionada para corroborar, si es posible, la idea subyacente en todo el trabajo: la participación de las asociaciones y organizaciones de acción colectiva en redes de gobernanza democrática es un elemento de evaluación de su relevancia social.

⁸ Aunque la relevancia social en este trabajo la hemos identificado con la solución de problemas y rezagos sociales concretos, hemos encontrado que las asociaciones también pueden contribuir a la construcción y fortalecimiento de una estructura asociativa que eventualmente puede impulsar la democracia y la gobernabilidad democrática. Por eso podríamos hablar, tal vez, de relevancia social y relevancia política o relevancia inmediata e indirecta como algunos colegas han sugerido.

Gobernanza, Gobernanza Democrática y Redes de Políticas, algunas precisiones conceptuales

Las ideas de Gobernanza y Gobernanza Democrática

De acuerdo con Martín (2003), en la discusión sobre las nuevas instituciones y normas y “la adaptación de las ya existentes en el contexto de la globalización” ha aparecido recurrentemente el concepto de gobernanza (incluyendo sus derivaciones global y democrática) como un concepto unívoco y homogéneo. Sin embargo, en concordancia con los planteamientos de Mayntz (1998), debemos decir que este concepto está lejos de expresar una sola idea, enteramente homogénea, y sí, en cambio, hace referencia a una multiplicidad de matices que es necesario aclarar para establecer con precisión qué definición empleamos en el análisis que hacemos de la participación en la gobernanza por parte de las organizaciones de acción colectiva. En efecto, si miramos hoy la forma que ha adoptado el concepto gobernanza, “tiene acepciones tan diferentes a la originaria, que en cierto modo la excluyen” (Martín 2003).

Con este concepto, a diferencia de otros como el de sociedad civil o movimiento social, no encontramos un fenómeno de disputa ideológica en su interpretación⁹, sino más bien un desarrollo histórico que lo ha ido modificando desde la década de los cuarenta hasta la actualidad. No es objeto del presente texto describir ampliamente dicho desarrollo, por lo que sólo basta con decir que si bien en un inicio la idea de gobernanza (*governance*) estaba ligada estrechamente a la teoría de la dirección política y la actividad pública-estatal de construcción y diseño de estructuras y procesos socioeconómicos, a medida que la teoría ha avanzado ha ido modificando su paradigma y trasladando su objeto de estudio, “de la acción misma de gobernar y su procedimiento, al análisis de las nuevas formas de gestión de los asuntos públicos que no giren en torno a la estructura jerarquizada estatal” (Martín 2003).

En los ochenta, la idea de la gobernanza, de manera casi general para académicos e instituciones intergubernamentales, apuntó hacia el mercado, al que se le atribuyó poder coordinador (Messner 1999), por lo que la política de Estado se orientó a la

⁹ Aunque recientemente para algunos autores como Bevir (2004), en particular la noción de gobernanza democrática, es muy polémica.

privatización y desregulación como medios para estimular el crecimiento económico y una mayor eficiencia en el manejo de las finanzas públicas. Pero en los últimos años la idea de gobernanza ha ido trasladándose paulatinamente a formas cooperativas crecientemente horizontales de autorregulación social, participación que obliga a la negociación y la deliberación de decisiones colectivas. Así, se motivan cada vez más proyectos de descentralización, negociación entre actores sociales y políticos e inclusión de las organizaciones de la SC en la toma de decisiones y diagnóstico de problemáticas diversas en el seno de la sociedad. En este sentido, incluso se habla de redes globales de acción pública (Luna 2005).

Si bien en la actualidad el concepto de gobernanza nos indica “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz 1998), también se habla de un segundo significado mucho más relacionado con “una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social” (Mayntz 1998)¹⁰.

Por su parte, La Comisión sobre Gobernanza Global (1995), en el informe *Our Global Neighbourhood*, hace una definición más amplia que, no obstante, no se contrapone a la ofrecida por Mayntz:

La suma de las muchas formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses (e intereses comunes¹¹).

Rhodes (2007: 1246), coincide en señalar que la noción de gobernanza hace alusión a nuevos procesos de gobierno por los cuales la sociedad es regida, y señala cuatro características fundamentales: a) Interdependencia de las organizaciones e instituciones,

¹⁰ Sin embargo, para los fines de este trabajo la primera definición es mucho más adecuada.

¹¹ Paréntesis agregado por el autor.

b) interacciones continuas entre los miembros de las redes, provocados por la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos comunes, c) reglas y normas comunes negociadas y acordadas por los participantes de la red y d) una significativa autonomía del Estado.

Resulta por demás ilustrativo, dentro de la definición de gobernanza que Rhodes nos ofrece (2007: 1246), entender que si bien las redes de gobernanza se refieren a formas de gobierno con y a través de redes, no se puede soslayar el papel definitorio y preponderante de los gobiernos en estos esfuerzos, debido a que los grupos externos a ellos necesitan “el dinero y la autoridad legislativa” que sólo estos pueden ofrecer. A cambio los grupos exteriores al gobierno aportan ‘legitimidad’ a las acciones, políticas y modificaciones legislativas acordadas¹².

Lo interesante de esta postura radica en que si bien hay un reconocimiento explícito de la existencia de nuevas formas de coordinación social, se acepta el lugar privilegiado de los sistemas de autoridad (derivados de los mecanismos del esquema de representación territorial de las democracias modernas) y legítima coerción de los gobiernos nacionales.

Tomando en cuenta el desarrollo histórico de la noción de gobernanza, diferentes autores, políticos e instituciones (fundamentalmente intergubernamentales), se dieron cuenta de la necesidad de especificar que las formas de coordinación social basadas en redes tenían un problema: si bien efectivamente podían constituirse como innovadoras formas de decisión política, su operación y puesta en práctica no necesariamente ocurría por vías democráticas, en las que todos los participantes involucrados (*stakeholders*) estuvieran invitados y representados y en las que las decisiones se tomaran a través de procedimientos horizontales, de inclusión, deliberación y búsqueda del consenso, regidas por procedimientos democráticos para tomar decisiones. Por ello, algunas posiciones algo radicales (Bevir 2004: 23) han señalado que la falta de una genuina participación y la ausencia de diálogo (más allá de la simple consulta), deliberación y toma de decisiones, por ejemplo, en etapas como la implementación de políticas públicas, sólo permiten la existencia de una gobernanza sistémica (*system governance*).

¹² En un apartado posterior retomaremos este tema.

El reconocimiento de que las redes de gobernanza pueden funcionar a través de mecanismos poco o nada democráticos motivó que el debate virara hacia la buena gobernanza (*good governance*) y fue, probablemente, el Banco Mundial, en la década de los noventa, el que primero introdujo esta idea (Nanda 2006: 269 y Williams y Young 1994). Sin embargo, posteriormente, el debate se desplazó hacia la idea de la gobernanza democrática (*democratic governance*), con el objetivo de explorar la naturaleza de los procesos de coordinación social, basados en redes, que funcionen mediante la participación democrática de los diferentes participantes involucrados, alejándose de una idea que resultó ser demasiado normativa y polémica como lo fue la de buena gobernanza.

La noción de gobernanza democrática hace referencia a una forma específica de gobernanza en la que los participantes en espacios de gobernanza ponen en práctica valores relacionados con la libre participación, la tolerancia, la reciprocidad, la inclusión, etc. Desde la lógica de Messner (1999: 109), lo fundamental en la gobernanza democrática es “el contenido sustancial de las reglas capaces de controlar la lógica del compromiso y la negociación en el interior de las redes, que se basa en una orientación hacia la resolución colectiva de problemas”.

Una interesante postura sobre los componentes de la gobernanza democrática la encontramos en Dingwerth (2004: 22), quien señala que tal noción se acuñó nutrida de tres perspectivas o enfoques teóricos, que pueden ser vistos como complementarios y no exclusivos y que resaltan diferentes aspectos de la teoría democrática. El primero de ellos es el enfoque constitucionalista, que se concentra en temas como la libre decisión individual, la inclusividad y la subsidiariedad. Por otra parte, está el enfoque pluralista, que se preocupa por aspectos como la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder y el rol de las asociaciones voluntarias en la negociación sobre el bien común. El tercer enfoque es el deliberativo, que enfatiza el carácter discursivo de la formación de la conciencia y el proceso de toma de decisiones y que, por lo tanto, señala que un intercambio racional entre los actores participantes en las redes de gobernanza juega un papel central. Para el autor, si bien cada una de estas perspectivas presenta ventajas y desventajas, la tercera (también llamado modelo

deliberativo de gobernanza democrática) parece ser la más adecuada para pensar y fortalecer la participación en redes de gobernanza democrática.

*Gobernanza y redes de políticas*¹³

Antes de abordar el tema del desempeño organizacional en relación con la pertinencia o la relevancia social, conviene hacer unos breves apuntes sobre la relación entre las nociones de gobernanza y redes de políticas. En efecto, esto es imprescindible debido a que uno de los conceptos, que podríamos llamar constitutivo o que, al menos, está profundamente relacionado con la noción de gobernanza es el concepto de red, pero en particular, sobre todo por su matiz político, el de redes de políticas. Esta idea se refiere a “sistemas de enlaces institucionales formales e informales entre los gobiernos y otros actores, estructurados en torno a intereses compartidos en la hechura e implementación de políticas públicas” (Rhodes 2007: 1244). De acuerdo con Rhodes (2007: 1244), las redes de políticas tienen tres características fundamentales: a) Las instituciones que las conforman son independientes entre sí¹⁴, b) las políticas (y acuerdos) que surgen de su seno son el resultado de la negociación, el regateo y la deliberación llevado a cabo por sus miembros y c) los “otros actores” incluyen preferencialmente representantes de profesiones y empresarios y sindicatos y, más recientemente, grupos de la sociedad civil.

Normativamente hablando, señala Rhodes, las redes de políticas se deben caracterizar por la confianza y la diplomacia¹⁵: “los valores y normas compartidas (formal e informalmente) son el cemento aglutinador que mantiene juntos complejos sistemas de

¹³ Al hablar de redes de políticas nos enfrentamos a un problema semántico de difícil solución, debido a que esta expresión, tal como se traduce del inglés (*policy*), continuamente limita su sentido a la idea de políticas públicas. Las redes y los espacios de coordinación a los que hacemos referencia en este trabajo, aunque contemplan la participación en la hechura de políticas públicas, van más allá. La participación en los asuntos legislativos, la resolución de conflictos, problemas y rezagos sociales o la asesoría (experta) en temas de la agenda pública son sólo algunos ejemplos de procesos en los que las asociaciones y organizaciones toman parte en esfuerzos mayores de coordinación y que no tienen que ver directamente con las políticas públicas. Sin embargo, ante la carencia de otro concepto similar, mantendremos la noción de redes de políticas dejando por sentada esta salvedad.

¹⁴ Aquí se refiere a que las instituciones que participan en ellas pueden provenir de diferentes órdenes de gobierno: local, estatal, nacional e intergubernamental y defender proyectos y posiciones políticas diversas y, en algunos casos, contradictorias. Aunque si bien también es cierto que en algunas redes se pueden encontrar instituciones que proceden de la misma matriz política (por ejemplo diversas agencias del gobierno federal), incluso en estos casos, es posible encontrar la reproducción de este fenómeno.

¹⁵ Especialmente si aludimos, a la idea de gobernanza democrática.

relaciones; así, la confianza es esencial para una actitud de cooperación en beneficio de la subsistencia de la red” (Rhodes 2007: 1246).

Las redes de políticas han evolucionado, en la medida en que se han desarrollado¹⁶ los habituales procedimientos decisionales de los asuntos públicos. En efecto, concertación, negociación, regateo, deliberación, son ideas asociadas crecientemente a la toma de decisiones en el ámbito público, en detrimento de nociones como control, coerción, verticalidad, etc., cuando menos, en el nivel teórico. Por ello, no es del todo excesivo afirmar que las redes de políticas son la característica definitoria de la gobernanza y más aún, de la gobernanza democrática.

Por su parte, Luna (2005: 109) explica que “las redes son... una modalidad específica de coordinación o gobernanza” que “configuran un sistema de interacciones propio entre distintos tipos de instituciones y actores, entre diferentes escenarios políticos y entre gobiernos nacionales autónomos”. Para la autora, de acuerdo con los planteamientos de Hollinsworth y Boyer (1997), las redes de políticas están basadas en vínculos interorganizacionales o interinstitucionales y se distinguen por los siguientes rasgos (Luna 2005: 111):

- a) En términos de estructura, se caracterizan por tener una membresía semiformal e intercambios bilaterales o multilaterales.
- b) En cuanto a las reglas de intercambio, se distinguen por intercambios voluntarios y temporales.
- c) Los mecanismos individuales de obligación son los contratos y la dependencia de recursos.
- d) Los mecanismos colectivos de obligación son las relaciones personales y la confianza.

Ya sea que veamos a las redes de políticas como un elemento definitorio de la gobernanza o como una de sus modalidades específicas, lo importante es dejar sentado que las ideas de redes de políticas y de gobernanza están íntimamente ligadas. Ambos

¹⁶ No debemos olvidar que si bien las redes de políticas se han desarrollado a nivel global, también son un suceso relativamente nuevo en los órdenes nacional y local. Sobre todo en estos últimos, su desarrollo depende del contexto sociohistórico concreto de los países y las localidades para pensar si efectivamente son una realidad o sólo un proyecto en el horizonte.

conceptos están asociados a la idea de nuevas formas de coordinación social y parecen abrir posibilidades para “hablar de un nuevo circuito de la ciudadanía” (Luna 2005: 109)

Determinantes del buen desempeño organizacional: relevancia social

Al hablar sobre el desempeño organizacional, coincidimos con Cadena (2007), en que nos referimos “a un conjunto de *capacidades* que tienen resultados variables (en términos de eficacia y eficiencia) en sus afanes¹⁷ de alcanzar fines más o menos relevantes desde una perspectiva de derechos y representaciones sociales”. Aunque esto no es incorrecto, es importante señalar que la idea de relevancia que el autor referido menciona, cuando menos tiene dos vertientes: a) relevancia desde la óptica de los participantes involucrados en las organizaciones y asociaciones y b) relevancia desde la óptica social, es decir, la forma en la que la sociedad observa y evalúa la existencia y trabajo de los diferentes esfuerzos asociativos en el ámbito público.

En la discusión sobre el buen desempeño organizacional generalmente se pone a debate el análisis de aspectos “internos” de las asociaciones. Temas como la eficacia (entendida como la obtención de resultados buscados expresamente por la asociación) y la eficiencia (en donde la evaluación de capacidades administrativas, tales como la productividad y el rendimiento juegan un papel central) de las organizaciones son naturales, debido a que ponen de relieve aspectos directamente definidos y controlados desde su interior. Sin embargo, algunos autores como Burns y Stalker (1961, citados por Natal¹⁸), se han preocupado por la importancia del ambiente en la “elección organizacional”¹⁹. Según Natal, “para ellos la organización es un ente totalmente auto-contenido, que está inserto en un ambiente compuesto por un número amplio de otras organizaciones”²⁰, por lo que, siguiendo a Pfeffer y Salancik, (1978: 3, citados por Natal 2007), “el ambiente en el que las organizaciones están insertas influye significativamente las condiciones de las elecciones organizacionales”. Nuestra opinión

¹⁷ Nos referimos a las organizaciones.

¹⁸ El trabajo de Natal presenta una perspectiva que analiza en sentido “inverso” la relación entre entorno y organizaciones a la forma en la que está tratada la misma relación en el presente escrito.

¹⁹ Elección organizacional, “es el conjunto de decisiones que toma una organización en términos de su estructura, trayectoria, dependencia o independencia, y que le dan forma” (Natal 2007).

²⁰ Si bien coincidimos con el autor en que una parte importante del entorno de las asociaciones está compuesto por otras organizaciones, consideramos que está integrado por otros elementos igualmente importantes. Más adelante hablaremos del entorno y ofreceremos una definición más amplia.

es que si bien una buena parte de los factores que determinan el buen desempeño de las organizaciones están definidos al interior de las mismas, el entorno o ambiente en el que subsisten es decisivo para entender tales decisiones. Y más aún, la manera en la que impactan dicho entorno, abre una posibilidad de análisis de su desempeño.

Estas ideas las corroboran Cadena-Roa y Puga (2005: 30), para quienes “el entorno puede ser estable y predecible o fluido, cambiante y difícil de entender, lo cuál requiere un mayor esfuerzo por parte de la organización”. Así,

“los criterios de análisis o evaluación deben tomar en cuenta cuestiones tales como la congruencia de la reglamentación interna con las reglas de mayor alcance; la habilidad para obtener recursos de diversas fuentes; la capacidad para hacer uso de elementos producidos por otras organizaciones de diverso tipo (i.e., tecnologías o formas de operación), así como la contribución al bienestar de la comunidad. Asimismo, las relaciones establecidas con asociaciones similares, con el gobierno o con fundaciones privadas se convierten en criterios fundamentales de la evaluación” del desempeño organizacional (Cadena-Roa y Puga 2005: 30).

Desde esta perspectiva la relevancia puede ser entendida como la pertinencia de los resultados buscados expresamente por las organizaciones y de los obtenidos indirectamente, tanto desde los intereses de los participantes involucrados como de la sociedad. Por ello, en particular nos interesa pensar la idea de relevancia social. Con ella se busca saber cuáles son los beneficios que reportan las asociaciones y organizaciones a la sociedad, qué problemas públicos ayudan a solucionar y, en general, cuáles son sus contribuciones al orden social²¹.

Y, siguiendo este argumento, encontramos que uno de los caminos que crecientemente las organizaciones y asociaciones de la SC han adoptado para contribuir a solucionar los problemas y rezagos sociales, es la participación en las redes de gobernanza (preferentemente democráticas). Así, a través de su participación en redes de políticas, consejos consultivos, comisiones, comités, entre otras variadas formas de coordinación,

²¹ Cabe aclarar que si bien este estudio se enfoca en los beneficios observables, también estamos ciertos que existen un conjunto de beneficios que sólo se expresan a más largo plazo.

participan en diversas fases de los procesos de políticas públicas, de decisiones legislativas, así como en la atención de diversas problemáticas sociales, desde su diseño hasta su evaluación en los ámbitos local, nacional y global.

Con ello, debemos decir que el análisis del desempeño organizacional desde el entorno (y más concretamente con respecto a la participación de las asociaciones en redes de gobernanza) puede ser observado desde tres dimensiones: 1) un análisis de corte más empírico, sobre la forma en la que las organizaciones actúan en los distintos espacios de coordinación social; en particular, esta dimensión pone a debate si los involucrados y afectados directamente por las decisiones de las organizaciones tienen algo que decir sobre el proceso colectivo de toma de decisiones (es decir, si el proceso de participación de las organizaciones en las decisiones tomadas en redes de gobernanza es justo o no o democrático o no), 2) de corte más bien normativo, apunta hacia la aceptación social de las decisiones y aportaciones de las organizaciones (en donde sus contribuciones a los espacios de gobernanza democrática son muy importantes). Más en general, en esta segunda dimensión nos referimos a si las decisiones tomadas en las redes de gobernanza son consideradas socialmente relevantes. Se trata de un análisis de los resultados “concretos” de las organizaciones que se coordinan con otros actores en la solución de problemas y rezagos sociales. La división de estas dos primeras dimensiones se hace con base en análisis de legitimidad democrática de entrada y salida (*input and output democratic legitimacy*) (Dingwerth 2004: 11). c) Nuestra tercera dimensión es sobre las condiciones del entorno. Pensamos que el entorno es determinante para frenar o fomentar la participación de las asociaciones y organizaciones en los espacios de coordinación²². Planteamos que la participación óptima en dichos espacios requiere un entorno favorable, así, las organizaciones al participar en redes aún si las condiciones del entorno no son las ideales, pueden contribuir a la creación o fortalecimiento de dicho entorno.

²² La relación entorno-asociaciones o (espacios de coordinación) es dinámica y se presenta como un fenómeno dialéctico. En efecto, las organizaciones (y los espacios de gobernanza en los que participan), pueden llegar a determinar en buena medida las características del entorno en el que están insertas, pero también el entorno define las características de las primeras. En particular el tema de los recursos (que encuentran en el entorno) resulta sumamente importante, debido a que si estos son condicionados, entendiendo que son la esencia de una buena parte de las interacciones (entre las asociaciones y el entorno), determinan las decisiones de estas.

De lo observado previamente, podemos asumir que la idea de estudiar el desempeño organizacional desde las contribuciones en redes de gobernanza democrática se puede hacer a través del análisis de los procedimientos de participación y toma de decisiones, una primera dimensión, los resultados normativos, la segunda y las contribuciones de las asociaciones y organizaciones al entorno, la tercera.

*Procedimientos*²³

Si bien la preocupación central del presente trabajo está en analizar las contribuciones a las redes de gobernanza democrática en términos de los resultados y la interrelación con el entorno, es importante mencionar algo breve sobre el tema de la participación y, más precisamente, sobre las formas que esta adopta. Para ello, resulta especialmente útil el trabajo de Messner (1999), quien señala que existen cuatro reglas centrales concernientes al funcionamiento de las redes y, más específicamente, sobre la forma en la que los actores participantes deben hacerlo para que estas operen de manera democrática. Para el autor (1999:109), los participantes de las redes deben mostrar interés y disposición a: a) Un intercambio honesto y un reparto equitativo de costos y beneficios (en vez de la lógica del Óptimo de Pareto), b) reciprocidad (en lugar de la lógica pura del intercambio), c) limitación de la propia libertad de acción y orientación colectiva hacia la resolución de problemas (en lugar del “individualismo egoísta”) y d) respeto a los intereses legítimos de otros actores (en vez del ejercicio unilateral del poder).

En el mismo sentido, Dingwerth (2004: 23) señala que las contribuciones a las redes de gobernanza democrática²⁴ pueden ser diferenciadas en tres variables:

- a) **La inclusividad o participación**, en donde resulta esencial que todos los participantes involucrados relacionados con el fin último de la red de gobernanza sean incluidos. Si bien los grados de participación (especialmente en la toma de decisiones) pueden ser variables, de una u otra forma se debe hacer

²³ La explicación de este enfoque puede ser ampliada con algunos efectos que tiene la participación en redes de gobernanza en el desempeño organizacional.

²⁴ Aquí el autor se refiere más concretamente a la forma en la que las redes pueden tener y ganar un mayor grado de legitimidad democrática.

sentir que todos los involucrados y afectados fueron incluidos en las diversas fases de operación de la red.

- b) **El control democrático**, en donde las ideas de rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad (*responsiveness*) son fundamentales. Esta última se refiere a si los participantes en la toma de decisiones actúan en concordancia con los intereses de los otros participantes de la red y de aquellos que serán afectados por la decisión tomada, lo que implica el objetivo último de la misma. Así, la rendición de cuentas es vista como un camino para alcanzar mayor sensibilidad y la transparencia es concebida como un medio para alcanzar mayor rendición de cuentas.
- c) **La igualdad discursiva**, que se refiere al grado en el que los participantes de las redes emplean la argumentación más que la negociación como método para comunicarse entre sí y acordar. Universalidad, racionalidad y reciprocidad son tres componentes básicos de la igualdad discursiva. Este punto está directamente relacionado con aspectos fundamentales de la democracia deliberativa.

La dimensión de procedimientos se explica de manera gráfica en el siguiente cuadro:

Dimensión	Variables	Ejemplo de Indicadores
<i>Procedimientos</i>	La inclusividad o participación	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusividad de las redes • Participación en las redes
	El control democrático	<ul style="list-style-type: none"> • Mediciones de rendición de cuentas • Mediciones de transparencia • Mediciones de sensibilidad (<i>responsiveness</i>)
	La igualdad discursiva	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberación • Reciprocidad • Racionalidad • Universalidad

*Resultados*²⁵

²⁵ Cabe aclarar que en la literatura sobre gobernanza se centra, por mucho, en el análisis de lo que en este trabajo hemos denominado “procedimientos”, mientras que es casi inexistente en lo que aquí llamamos “resultados”.

Al inicio del trabajo señalamos que consideramos que las contribuciones a la gobernanza democrática constituyen uno de los elementos que pueden ser contemplados para evaluar el buen desempeño organizacional (en particular la relevancia social). En esta sección del trabajo debemos ahondar al respecto y apuntar que consideramos que el hecho de que las organizaciones y asociaciones de acción colectiva participen, fortalezcan y contribuyan a un mejor funcionamiento de las redes de gobernanza democrática puede ser prueba de un buen desempeño organizacional. Aquí no se trata sólo de cómo participan sino qué hacen, concretamente, qué impacto tiene su actuar para considerarlo relevante en la búsqueda del bien común. Aunque debemos aclarar que el hecho de que no participen en redes de gobernanza no necesariamente significa un desempeño ineficiente, defectuoso o malo. Entendemos que existen asociaciones que, por su naturaleza o la lógica de sus propios objetivos, simplemente no están interesadas en vincularse con otras asociaciones, con agencias gubernamentales o empresas privadas. Por ello, debemos decir que la no participación en las redes de gobernanza, no se puede interpretar como un indicador de un mal desempeño. Desde esta perspectiva, la participación en las redes de gobernanza sólo puede ser concebida como un *plus* o bono extra en el buen desempeño organizacional, que se puede agregar a otros aspectos evaluados.

Nuestro objeto de estudio, entonces, se ve restringido a aquellas organizaciones y asociaciones dispuestas a participar en las redes de gobernanza. Este grupo, teóricamente, está dividido entre aquellas organizaciones y asociaciones que al participar contribuyen al fortalecimiento y a un mejor funcionamiento de las redes de gobernanza y las que no, aunque esta división sólo la podemos pensar como categorías ideales puesto que este aspecto se trata, más bien, de una cuestión de gradación que podríamos formular de la siguiente manera: las asociaciones y organizaciones dispuestas a participar en espacios de gobernanza contribuyen de manera variable a su fortalecimiento y mejor funcionamiento²⁶.

Hagamos una pausa aquí para preguntarnos: Al participar en una red de gobernanza, ¿no contribuir en su fortalecimiento y mejor funcionamiento es una prueba de mal desempeño organizacional? No necesariamente, debido a que puede haber

²⁶ Entendemos que esto también puede variar en el tiempo.

organizaciones que tengan como objetivo vetar alguna decisión, entorpecer un acuerdo o simplemente alargar una decisión en el ámbito público. Aquí lo que nos ayuda a salvar la cuestión es que desde un enfoque normativo, al decidir participar en alguna red de gobernanza, las organizaciones y asociaciones, están accediendo a entrar en un proceso de deliberación, negociación y regateo, en el que el resultado final es un enigma y está condicionado a elementos contingentes de muy diversa índole²⁷, más aún, en las redes democráticas de gobernanza²⁸. En este punto también debemos pensar que es difícil encontrar alguna asociación u organización que expresamente plantee un interés por no contribuir en el fortalecimiento de una red de gobernanza democrática en la que ha decidido participar, porque significaría prácticamente su salida de la red.

Así, desde esta lógica, la participación en redes de gobernanza democrática puede ser evidencia que revele si una organización está interesada en contribuir al orden social y al cambio democrático porque denota un interés de la propia organización por mejorar el entorno²⁹, aunque esta afirmación la matizaremos en un apartado posterior. Por lo pronto, diremos que este interés, y su concreción en la participación en redes de gobernanza, puede estar pensado desde tres supuestos básicos:

1. Una organización contribuye al fortalecimiento de una red en la medida en que conozca del tema central de dicho espacio y en la medida en que esté dispuesta a compartir dicha información con los otros participantes involucrados en la red y eventualmente con la sociedad. Por ello, una asociación u organización es relevante cuando pone a disposición de una red información novedosa, precisa y correctamente sistematizada.
2. Una organización contribuye al fortalecimiento de una red en la medida en que disponga de recursos materiales, humanos y simbólicos relevantes para la solución de la problemática motivo de la red y en la medida en que esté dispuesta a ponerlos a disposición de la misma. Esto significa que una asociación es relevante cuando aporta recursos significativos con el fin de solucionar la problemática que origina la red.

²⁷ Una repentina decisión gubernamental, la salida de otros actores de la red, entre muchos otros.

²⁸ En las que el recurso de “salida” definido por Hirschman (1977) es una posibilidad siempre latente y abierta.

²⁹ Por esta razón es posible pensar que la relevancia es una medida de desempeño desde el entorno.

3. Una organización contribuye al fortalecimiento de una red en la medida en que toma decisiones rápidamente, o de manera más precisa, oportunamente. En efecto, una asociación u organización es relevante cuando toma decisiones relevantes y oportunas en la solución de determinados problemas, evitando entorpecer el funcionamiento de la red.

Con base en estos supuestos, proponemos tres variables (de las que se pueden desprender diversos indicadores) para dividir las diversas formas de contribución de las organizaciones en las redes de gobernanza:

1. **Conocimiento del problema:** En la medida en la que una organización conozca la problemática que se plantea resolver a través de la coordinación con diversos actores involucrados, mayor posibilidad tendrá de proponer soluciones en el corto, mediano y largo plazo³⁰. Consideramos que una organización o asociación con un bajo nivel de conocimiento de dicha problemática, entorpece la operación de la red por el tiempo necesario para “empaparse” de la discusión. Por el contrario, una organización con un alto grado de conocimiento contribuye a que la red opere con mayor velocidad y le permite ahorrar tiempo en el análisis de la problemática social, con lo que su participación se vuelve más relevante. Una organización o asociación con una trayectoria importante en el análisis de dicha temática (por ejemplo: cambio climático, derechos reproductivos de la mujer, etc.), con publicaciones directa o indirectamente relacionadas y con constante capacitación, tendrá mejores posibilidades para contribuir al desarrollo y mejor funcionamiento del espacio de coordinación y, por consiguiente, aunque no necesariamente, para resolver la problemática que motivó la creación de dicho espacio.
2. **Recursos disponibles:** En la medida en que una organización dote a la red de coordinación de mayores recursos, ya sean materiales, humanos o simbólicos, su participación será más relevante³¹. Una organización con enormes recursos

³⁰ Si bien pensamos que las decisiones tomadas en los espacios de gobernanza, *per se*, no son decisiones correctas, la naturaleza democrática de las formas democráticas de coordinación, al incluir la deliberación como uno de sus rasgos característicos distintivos y fundamentales, permite un mejor y más profundo análisis de la problemática a resolver.

³¹ El tamaño de la organización y el volumen de los recursos que le aportan a la red no necesariamente están relacionados proporcional y directamente. Puede darse el caso, por ejemplo, de pequeñas

tendrá mayores posibilidades de tener una participación relevante en un espacio de gobernanza democrática (espacios en los que no se discrimina en función de la cantidad de recursos que se pueden aportar). Por su parte, una organización con recursos limitados, tendrá menores posibilidades de contribuir en la red. Sin embargo, aquí no sólo se trata de tener los recursos, sino de ponerlos a disposición de la red. En otras palabras, una organización con abundantes recursos y fuertes capacidades participará más intensamente (de así haberlo decidido) que una organización limitada. Si bien hay organizaciones interesadas en contribuir en el análisis de alguna problemática social que es necesario atender, hay otras que prefieren concentrarse en aspectos de implementación y operación, mientras que otras buscarán incidir en temas de seguimiento y evaluación; también habrá las que tengan la capacidad y el interés de participar en más de una de las fases de operación de la red.

3. **Oportunidad de respuesta:** En la medida en que una organización es capaz de tomar decisiones oportunamente contribuye a la mejor operación de una red. Así, organizaciones y asociaciones que tienen largos procesos de toma de decisiones, necesarias para avanzar en la operación de la red, entorpecen su funcionamiento y es más probable que tomen decisiones de manera inoportuna³². En cambio, organizaciones y asociaciones que tienen la posibilidad de tomar decisiones importantes de manera oportuna, contribuyen significativamente al mejor funcionamiento de las redes de gobernanza.

Si bien hay organizaciones que pueden tener un buen desempeño y que por voluntad han decidido no participar en redes de coordinación, la propia decisión de hacerlo puede implicar el mejoramiento de ciertas capacidades al abrir nuevos horizontes. Ya sea por reconocimiento a sus capacidades o por la presión ejercida fruto de su acción y/u opiniones, una organización participa en un espacio de gobernanza democrática debido a que de una u otra forma su presencia es considerada relevante. Esto lo podemos afirmar con mayor fuerza si consideramos que la participación en dichos espacios de coordinación (por su naturaleza democrática) debe ser abierta a la participación de todos

organización que, con su sola presencia, doten de una gran legitimidad a una red de gobernanza democrática.

³² Al hablar de inoportunidad, básicamente nos estamos refiriendo a una cuestión temporal, pero reconocemos que hay decisiones que se pueden considerar inoportunas por otras razones. Por ejemplo, hay decisiones políticas o económicas que desde ciertos ángulos se pueden considerar inoportunas.

los participantes involucrados. En ellos participan sólo quienes están interesados en una temática dada y quienes consideran que su capacidad de análisis y operación es suficiente como para tener una colaboración significativa en alguna de las fases del proceso de políticas públicas, de la toma de decisiones legislativas o de la atención a algún problema o rezago social.

La contribución a los espacios de gobernanza puede variar en función de las capacidades y motivaciones de las organizaciones. En todo caso, lo interesante está en que la participación en los espacios de gobernanza hace relevantes a las asociaciones porque, cuando menos en un plano normativo (aunque la pretensión es hacerlo en un nivel operativo), se empeñan por contribuir a resolver algún rezago social o, para decirlo más ampliamente, pretenden colaborar en la mejora del entorno social. Contribuciones a la gobernabilidad democrática o al desarrollo (aspectos que por cierto, como organizaciones unitarias comúnmente están planteados) se potencian al participar en esfuerzos de coordinación superiores a los de la propia organización.

La dimensión de resultados se ordena gráficamente como sigue:

Dimensión	Variables	Ejemplo de Indicadores
<i>Resultados</i>	Conocimiento del problema	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia (tiempo) trabajando el problema • Publicaciones • Capacitaciones
	Recursos disponibles	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de recursos materiales disponibles (monetarios, inmobiliarios, etc.) • Cantidad de recursos humanos disponibles (expertos, operadores, etc.) • Recursos simbólicos disponibles
	Oportunidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad de respuesta en las participaciones anteriores en espacios de coordinación

Entorno

Entendemos como entorno, al ambiente político, jurídico-legal, social, económico y cultural en el que las organizaciones están inmersas y en el que desarrollan su actividad.

Como hemos señalado previamente, observamos que hay una intensa interrelación entre el entorno y las organizaciones y asociaciones ajenas al sector lucrativo y el gobierno, las cuáles por cierto, también se ven afectadas por el mismo. En este sentido, por un lado, el entorno las determina y por el otro, estas lo determinan en un proceso dinámico, continuo y permanente. Por ello, el análisis del desempeño organizacional, desde la relevancia social, no puede hacerse sin contemplar, aunque someramente, la manera en la que el entorno determina el quehacer asociativo y, más específicamente, la manera en la que permite, incentiva y promueve o impide, frena y entorpece la coordinación social en forma de redes de gobernanza. La idea, en este punto, es que un entorno favorable promueve y fomenta la (óptima) participación de las organizaciones y asociaciones en los espacios de coordinación democráticos y más en general, su participación en la solución de los problemas y rezagos sociales.

Para vincular el tema del entorno con el desempeño organizacional proponemos cuatro supuestos básicos que nos permitan entender su relación. Estos supuestos nos ayudan a delinear las características fundamentales de un entorno que favorece la participación de organización y asociaciones en redes de gobernanza democrática. De nuevo, como en ocasiones anteriores, advertimos que un ambiente con estas características es sólo una imagen teórica que nos permite entender un límite del espectro en una posible tipología (que puede ser ordenada gradualmente) del entorno como factor determinante de la participación organizacional en las redes de gobernanza. Lógicamente, el otro extremo de este espectro sería aquel entorno en el que no se dan ninguno de estos supuestos básicos (imagen por cierto también irreal) que proponemos a continuación:

1. Un entorno que garantice libertades políticas y de asociación permite una mayor y mejor coordinación en espacios de gobernanza democrática: En la medida en que el entorno garantice el conjunto de libertades asociadas fundamentalmente con la democracia liberal (libertades de reunión, expresión, participación política, entre muchas otras), las asociaciones y organizaciones tendrán mayores posibilidades de participar en espacios de coordinación con otras organizaciones e instituciones públicas para buscar resolver problemas públicos. Pensamos que un entorno democrático (definido por la existencia de estas libertades) es mucho mejor para permitir y fomentar la participación de las organizaciones en redes de gobernanza democrática que un entorno autoritario en el que estén restringidas

o, de plano, eliminadas dichas libertades. También, aspectos como el libre acceso a la información pública o la rendición de cuentas por parte del gobierno, por ejemplo, pueden ser elementos que contribuyan significativamente a la configuración de un entorno de libertades que fomente la participación de las organizaciones y asociaciones en los espacios de coordinación.

2. Un entorno con una larga y consolidada tradición asociacionista permite una mayor y mejor coordinación en espacios de gobernanza democrática: En la medida en que el entorno esté definido por una mayor tradición asociacionista, habrá mayores posibilidades de que las organizaciones y asociaciones participen en espacios de gobernanza democrática. Aspectos como el capital social, la longevidad (entendemos que es variable) promedio del conglomerado de asociaciones y organizaciones o el volumen del llamado tercer sector, podrían servir como mediciones útiles para observar esta característica del entorno. Pensamos que un entorno en el que haya un mayor número de asociaciones, con una mayor longevidad promedio, en un marco de mayor capital social, es más adecuado para la cooperación y la coordinación en redes de gobernanza democrática.
3. Un entorno de prosperidad socioeconómica permite una mayor y mejor coordinación en espacios de gobernanza democrática: En la medida en que las organizaciones y asociaciones se desarrollen en un entorno de prosperidad económica, habrá mayores posibilidades de que participen en espacios de gobernanza democrática. Factores como el ingreso *per capita*, índices de desigualdad social o de distribución social del ingreso o del consumo, el índice de desarrollo humano, entre algunos otros, podrían ser mediciones valiosas para pensar el entorno desde la óptica de la participación en redes de gobernanza democrática. Se piensa que un entorno en el que las condiciones económicas y sociales generales sean mayores permitirá una mayor participación de las redes de gobernanza democrática. En contraste, en un entorno depauperado, caracterizado por un bajo nivel de desarrollo humano, por un ingreso *per capita* limitado o en un entorno de alta desigualdad social pensamos que resulta más

difícil que las organizaciones y asociaciones se desarrollen y participen en dichas redes³³.

4. Un entorno en el que los diversos actores políticos y sociales sean proclives al trabajo colectivo permite una mayor y mejor coordinación en espacios de gobernanza democrática: En la medida en que el entorno esté caracterizado por actores políticos y sociales³⁴ interesados y capaces para participar en las redes de gobernanza democrática y en la medida en que haya mayores oportunidades para participar en ellos, habrá mayores posibilidades de que dichos espacios se desarrollen y se multipliquen. Aspectos como la apertura y constancia de oportunidades de espacios de coordinación, el número de áreas de decisión sujetas a decisiones coordinadas³⁵, el número de organizaciones capaces de participar relevantemente en estos espacios o el número de organizaciones interesadas en participar en los mismos son elementos que nos permitirían observar con mayor claridad esta característica del entorno. Un entorno en el que hay mayores oportunidades y espacios de coordinación mediante redes, mayor cantidad de actores proclives a tener una participación relevante en estos esfuerzos y una mayor cantidad de actores interesados en participar en dichos espacios, garantiza mayores y mejores posibilidades de que la problemática pública se pueda resolver en esfuerzos coordinados. En cambio, un entorno definido por pocas oportunidades y espacios de coordinación y pocos actores capaces o interesados en participar en dichos espacios, puede ser un entorno en el que es menos probable encontrar una intensa participación en las redes de gobernanza democrática.

Una vez definidas las características elementales de un entorno “favorable”, podemos pensar en cómo las organizaciones y asociaciones, al participar en espacios de

³³ Por ejemplo, en el caso de las asociaciones empresariales, Puga (1992: 23) sostiene que los pequeños o micro empresarios tienen una dificultad mucho mayor que la de los grandes empresarios para participar en las cámaras del sector, debido a que prácticamente solo tienen tiempo para dedicarse a las labores de su empresa, por lo que sólo “una porción muy reducida... participa de manera activa en algún tipo de acción organizada”. Esto, simplemente sirve para ilustrar una posible conexión entre la participación política y la condición socioeconómica.

³⁴ En donde las instituciones gubernamentales juegan un papel preponderante por razones que hemos explicado más atrás.

³⁵ Ambos indicadores fueron propuestos por José Luis Velasco, después de una sugerente lectura de una versión previa del presente trabajo.

gobernanza democrática, contribuyen a mejorarlo. A continuación presentamos un análisis breve de la relación que guarda cada una de las cuatro características con la participación en las redes de gobernanza democráticas y proponemos cuatro variables correspondientes en las que dicha participación contribuye al mejoramiento del entorno³⁶:

- 1) **Libertades políticas y de asociación:** Al participar en las redes o espacios de gobernanza democráticos, las asociaciones y organizaciones en la práctica ponen en funcionamiento una serie de libertades políticas (democráticas) que estando limitadas o, de plano, prohibidas, se pueden convertir en referentes sociales muy importantes. En efecto, incluso en contextos francamente autoritarios, la propia asociación, expresión o participación política, se pueden convertir en mecanismos de lucha (independientemente de la bandera política que se defiende o de la problemática que se plantee atender la red) por la expansión de las libertades políticas y democráticas³⁷. Esta “lucha”, se potencia significativamente cuando las asociaciones se reúnen en colectivos más amplios que pueden involucrar otras asociaciones y organizaciones, empresas o agencias, del mismo país, de otros países o transnacionales. En contextos menos adversos, en los que las libertades políticas están garantizadas jurídicamente pero que se ejercen “tibiamente” por los ciudadanos, la participación de las organizaciones y asociaciones en espacios y redes de gobernanza, también se puede convertir en un referente importante para promover el “empoderamiento” de la ciudadanía y la participación política.

- 2) **Cultura asociacionista:** Al participar en redes de gobernanza democrática, las asociaciones y organizaciones pueden contribuir a fortalecer la cultura asociacionista, sobre todo en el caso de que dicha participación sea considerada relevante. En efecto, la positiva valoración social del trabajo de asociaciones y organizaciones en espacios de coordinación superiores, sobre todo en función de sus resultados más inmediatos y directos, puede traducirse en un creciente

³⁶ En este apartado se presentan solo las contribuciones de la participación en redes de gobernanza al entorno, más adelante hablaremos con mayor detenimiento de los efectos prometedores de la participación en dichos espacios de coordinación.

³⁷ Aunque comúnmente, efectivamente, esta lucha se concentra en la democratización del régimen como paso previo a la consecución de otras banderas políticas.

financiamiento del sector público hacia el tercer sector³⁸, fundamentalmente por dos razones: la primera, por la presión directa de un creciente magma asociativo que demanda mayores recursos y la segunda, por la presión que ejerce la propia sociedad para fortalecer al tercer sector³⁹. Muy ligado con esto, está el tema del aumento del volumen del tercer sector. Ya sea por que hay más recursos disponibles o simplemente porque socialmente, debido a los buenos resultados de la actividad de asociaciones y organizaciones coordinadas en espacios de gobernanza se juzga cada vez más relevante participar en esfuerzos de organización colectiva, el tamaño y fortaleza del tercer sector puede aumentar. En términos de la formación de capital social, también la participación de organizaciones y asociaciones en espacios de gobernanza, puede ser un incentivo que debe ser tomado en cuenta. No es muy clara esta relación, pero lo importante es que no resulta muy difícil imaginar que en un entorno de floreciente y creciente participación asociativa y de coordinación en redes de gobernanza, pueden crecer los volúmenes de capital social en algunos sectores de la sociedad, debido a que dichos esfuerzos y espacios pueden constituirse, de nueva cuenta, como un interesante referente.

- 3) **Prosperidad socioeconómica:** La tercera variable está relacionada con la contribución que la participación en los espacios de coordinación puede generar en términos de lo que denominamos prosperidad socioeconómica. De nuevo tenemos que reconocer que esta relación no es del todo clara, pero sospechamos que en general una creciente participación del tercer sector y la coordinación de sus asociaciones y organizaciones con otros actores del sistema político y la sociedad puede contribuir, aunque de una manera muy limitada o indirecta, en la mejora de ciertos indicadores socioeconómicos como el desarrollo humano, la disminución de la pobreza o la desigualdad en la distribución del consumo o el

³⁸ El riesgo está en que si socialmente se percibe que el trabajo de las asociaciones y organizaciones y sus esfuerzos de coordinación no son considerados relevantes socialmente, este financiamiento puede decrecer. Conviene agregar que este aumento del financiamiento puede provenir también de las organizaciones y empresas del mercado. Sin embargo, preferimos por ahora, limitar esta propuesta al ámbito estatal debido a que los recursos del sector privado o lucrativo hacia el tercer sector todavía fluyen de manera errática, poco constante y están sujetos a mayores contingencias, sobre todo de índole económica (Salamon 1999).

³⁹ La existencia del llamado "0.52" en España es una prueba fehaciente de esto. En este caso, cada año, algunas asociaciones y la Iglesia compiten por los recursos provenientes del 0.52% del Impuesto sobre la Renta que los contribuyentes españoles destinan para obras sociales. Martín (2005) explica detalladamente esta transferencia de recursos públicos al tercer sector.

ingreso. Lo que sí parece más seguro es que esto ocurre, al menos, por tres vías: a) por la participación directa y creciente de asociaciones y organizaciones en espacios de coordinación nacionales y supranacionales para atacar directamente problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad⁴⁰, b) por la presión que estos espacios pueden ejercer para que los gobiernos tomen medidas encaminadas a resolver esta clase de rezagos y c) asociando cierto rasgo de solidaridad *per natura* del asociativismo a la creciente participación en espacios de gobernanza democrática. Es decir, pensamos que el crecimiento del asociacionismo y, en particular, de la participación en espacios de gobernanza, puede aumentar la solidaridad social y esto verse reflejado, aunque sea sólo marginalmente, en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del entorno. Así, ya sea por la atención directa, por la presión ejercida a través de la negociación o la demostración de cierta capacidad de disrupción (acción caliente y acción fría) o, a menudo por una combinación de ambas o por la solidaridad, la participación de las asociaciones y organizaciones en espacios de coordinación pueden contribuir a crear un entorno de mayor prosperidad económica o, sencillamente, menos pobre.

- 4) **Actores políticos y sociales proclives al trabajo coordinado:** Finalmente, la cuarta variable se desprende de las contribuciones que la participación de las asociaciones y organizaciones en redes de gobernanza democrática pueden hacer a lo que llamamos genéricamente “proclividad al trabajo coordinado”. Aquí la relación parece ser mucho más evidente, debido a que mientras más haya organizaciones y asociaciones trabajando en espacios de gobernanza, es esperable un efecto multiplicador en la medida en que los resultados positivos de este trabajo se reporten y en la medida en que se hagan visibles para la sociedad. La participación en las redes de gobernanza, así, puede generar un aumento en los espacios de coordinación, una mayor constancia en el trabajo de dichos espacios, un creciente número en la cantidad de áreas sujetas a decisiones coordinadas, un mayor número de organizaciones capaces de participar relevantemente en ellos y un número más amplio de organizaciones interesadas en participar en los mismos.

⁴⁰ Proceso que tiene que ver más bien con la dimensión de “resultados”.

Una versión gráfica de la dimensión de entorno queda resumida de la siguiente manera:

Dimensión	VARIABLES	Ejemplo de Indicadores
<i>Entorno</i>	Libertades políticas y de asociación	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de reunión • Libertad de expresión • Libertad de acción política • Acceso a la información
	Cultura asociacionista	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de fondos públicos destinados al tercer sector • Volumen del tercer sector • Longevidad promedio de las asociaciones del tercer sector • Mediciones del capital social
	Prosperidad socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso <i>per capita</i> • Índices de pobreza • Índices de desigualdad • Índices de desarrollo humano
	Actores políticos y sociales proclives al trabajo coordinado	<ul style="list-style-type: none"> • Número de espacios de coordinación • Constancia de los espacios de coordinación • Número de áreas de decisión sujetas a decisiones coordinadas • Número de organizaciones capaces de participar relevantemente en espacios de coordinación • Número de organizaciones interesadas en participar en espacios de coordinación

En el siguiente cuadro presentamos la estructura de dimensiones, variables y ejemplos de indicadores que hemos formulado hasta este punto para operacionalizar una propuesta de análisis, desde el desempeño, de la participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza democrática:

Relevancia Social (Participación en la gobernanza democrática)		
Dimensiones	VARIABLES	Ejemplo de Indicadores
<i>Procedimientos</i>	La inclusividad o participación	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusividad de las redes • Participación en las redes
	El control democrático	<ul style="list-style-type: none"> • Mediciones de rendición de cuentas • Mediciones de transparencia • Mediciones de sensibilidad (<i>responsiveness</i>)
	La igualdad discursiva	<ul style="list-style-type: none"> • Deliberación • Reciprocidad • Racionalidad • Universalidad
<i>Resultados</i>	Conocimiento del problema	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia (tiempo) trabajando el problema • Publicaciones • Capacitaciones
	Recursos disponibles	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de recursos materiales disponibles (monetarios, inmobiliarios, etc.) • Cantidad de recursos humanos disponibles (expertos, operadores, etc.) • Recursos simbólicos disponibles
	Oportunidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad de respuesta en las participaciones anteriores en espacios de coordinación
<i>Entorno</i>	Libertades políticas y de asociación	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de reunión • Libertad de expresión • Libertad de acción política • Acceso a la información
	Cultura asociacionista	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de fondos públicos destinados al tercer sector • Volumen del tercer sector • Longevidad promedio de las asociaciones del tercer sector • Mediciones del capital social
	Prosperidad socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso <i>per capita</i> • Índices de pobreza • Índices de desigualdad • Índices de desarrollo humano
	Actores políticos y sociales proclives al trabajo coordinado	<ul style="list-style-type: none"> • Número de espacios de coordinación • Constancia de los espacios de coordinación • Número de áreas de decisión sujetas a decisiones coordinadas • Número de organizaciones capaces de participar relevantemente en espacios de coordinación • Número de organizaciones interesadas en participar en espacios de coordinación

Efectos de la participación organizacional en redes o espacios de gobernanza democrática

Efectos prometedores

Las decisiones tomadas en las redes de gobernanza adquieren un nivel mayor de aceptación social y, por tanto, resultan más relevantes⁴¹ cuando un mayor número de instituciones, empresas, asociaciones y organizaciones participan en ellas, por lo que hoy son un referente crecientemente importante para la solución de los problemas y contradicciones sociales. Por ejemplo, desde la lucha anticorrupción hasta la promoción del voto o la disminución de la pobreza se generan iniciativas en las que las opiniones y acciones de las organizaciones son día a día mayormente valoradas, sobre todo, cuando son producto de esfuerzos concertados horizontalmente entre múltiples actores provenientes de los sectores social, público y privado. Esto por supuesto acarrea problemas de coordinación y consenso, sin embargo dichos problemas pueden ser disminuidos si recurrimos a las estrategias y valores descritos en la dimensión de la participación que llamamos de “procedimientos”.

Debemos agregar, en este primer aspecto, que el tema del número de participantes involucrados puede ser observado desde dos ámbitos: por un lado, desde la legitimidad, en donde un mayor número de participantes dota de mayor genera una mayor aceptación social de la red de gobernanza. Por otro lado, en términos de la capacidad de operación, un mayor número de participantes dificulta la coordinación de la red, lo que puede generar cierto sentimiento de irrelevancia (por inoperancia) social. En todo caso, habrá que decir que si bien en términos de legitimidad conviene las más de las veces un mayor número de participantes, en términos de operación no debe de haber ni más ni menos de los necesarios (Schmitter 2007). En este punto, más bien se debe privilegiar la heterogeneidad de los participantes (en la medida en que así se pueden complementar capacidades y recursos) que su número.

Otro efecto interesante de la participación de las organizaciones en las redes de gobernanza es el del empoderamiento y mayor visibilidad social. La participación en

⁴¹ O para decirlo de otro modo, legítimas anta la sociedad.

redes de gobernanza, al ser espacios de coordinación, implica una sumatoria de capacidades y experiencia para la solución de problemas sociales. El empoderamiento de las organizaciones viene cuando perciben que su participación es relevante y que, efectivamente, contribuye a mejorar el entorno⁴². Incluso, este aprendizaje y una motivación adicional pueden darse cuando los espacios de coordinación se estancan o, de plano, resultan irrelevantes al no contribuir a la solución de un determinado problema. Por ello, hasta en momentos en los que la acción de las organizaciones (producto de su colaboración en redes de gobernanza democrática) no logró impedir el fracaso de la red de coordinación, la sola participación puede significar una ganancia para la organización⁴³.

Por otra parte, Puga (2005) nos ayuda a identificar otro efecto prometedor que se deriva de la participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza al señalar que su “incorporación... como corresponsables en proyectos sociales, son elementos que contribuyen a la mayor institucionalización de las mismas”, al “ser tomadas en cuenta por el poder público en el diseño” de diferentes políticas (Puga 2005:78). Coincidimos con la autora en que la participación de las asociaciones y organizaciones puede constituir un beneficio adicional debido a que la participación en los espacios de coordinación puede llegar a implicar esfuerzos de formalización e institucionalización que, difícilmente les serán exigidos en otros espacios o en otras circunstancias. Por ejemplo, una asociación puede llegar a tener un vasto conocimiento sobre un determinado tema, pero la participación en las redes de gobernanza, muy probablemente las obligaría a sistematizar y presentar esa información de manera clara, concisa y accesible para todos los participantes de dicho espacio, entre los que probablemente habrá algunos que no conozcan dicha información en absoluto.

En términos de la visibilidad social, la participación en las redes de gobernanza puede resultar también sumamente beneficiosa para las organizaciones⁴⁴. La coordinación con agencias gubernamentales (o intergubernamentales) y empresas, así como con otras

⁴² Entendemos que no todos los esfuerzos de coordinación llegan a buen puerto, sin embargo, en aquellos en los que se perciben avances en la solución de alguna problemática dada, el aprendizaje y la experiencia ganada por las organizaciones es muy valioso y, eventualmente, puede significar una motivación adicional. Acá nos referimos al proceso de aprendizaje como una retroalimentación (*feedback*) que sólo la participación puede dar.

⁴³ Aunque es cierto que también puede significar un retroceso en la motivación para la participación en espacios de coordinación mayores, aspectos que analizaremos más adelante.

⁴⁴ En el siguiente apartado exploramos un efecto negativo de esta consideración.

organizaciones puede generar una mayor visibilidad debido a que todos los participantes involucrados en la red buscarán dar a conocer sus acciones: las agencias gubernamentales, para demostrar que efectivamente se han planteado la solución de ciertos problemas con el objetivo de mantenerse en el poder en las siguientes elecciones, las empresas privadas para demostrar que son socialmente responsables y así justificar el lucro y, en algunos casos, las exenciones impositivas y las organizaciones para ganar prestigio público y justificar su presencia y acciones⁴⁵, en un marco, generalmente caracterizado por la escasez de recursos. En este sentido, la participación en dichos espacios de coordinación puede resultar conveniente para todos los participantes, en una relación gana-gana.

Finalmente, otro efecto positivo de la participación en las redes de gobernanza puede ser un impacto en los valores sociales de cooperación y reciprocidad. En efecto, al aumentar los espacios de coordinación en redes de gobernanza democrática, es posible que poco a poco se decante en la sociedad el valor por los esfuerzos multilaterales para la solución de problemas. En la medida en que se multiplican estos esfuerzos y en la medida en que logran ser más exitosos (y se difunden más) es pensable que la sociedad valore la coordinación no sólo en las redes de gobernanza democrática sino la participación en organizaciones y asociaciones. La participación en redes de gobernanza, así, puede contribuir de manera indirecta a aumentar el valor social del asociacionismo y puede amplificar la percepción de relevancia social de las organizaciones que participan en ellas.

El lado oscuro de la luna

Sin embargo, como siempre ocurre en el análisis político y social, los procesos y fenómenos tienen, al menos, una doble faceta. Algunos han llamado a esto “el reverso”⁴⁶. En este trabajo recurrimos a la imagen que el grupo inglés Pink Floyd hizo mundialmente famosa al hablar en uno de sus discos del “Lado oscuro de la luna” (*The dark side of the moon*) en la década de los setenta, para denunciar los problemas y

⁴⁵ La coordinación y trabajo conjunto, también puede ser una ganancia política aprovechable por los participantes en las redes de coordinación.

⁴⁶ Arditi (2000: 107), tomó prestada esta idea de Claude Lefort, quien hablaba del “Reverso de la democracia”, para explicar el significado del “Reverso de la diferencia”.

contradicciones de la “civilizada” y ultradesarrollada vida moderna en las sociedades occidentales del primer mundo.

En este caso, podemos hablar del lado oscuro de la participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza democrática, cuando entorpecen, dificultan o impiden su operación y, por ende, la solución de las diversas problemáticas sociales. El mal funcionamiento de las redes, originado por su excesiva ideologización, una pesada carga burocrática (generalmente ocasionada por el interés de mantener unidos a todos los integrantes de la red al atender cada una de sus condiciones de permanencia u otros factores como la carencia de capacidades administrativas), la falta de entendimiento de los participantes, decisiones autoritarias imprevistas, falta de recursos (y más en general de compromiso) de parte de todos o algunos de los miembros, entre muchos otros problemas, hacen que los espacios de coordinación estén expuestos a múltiples elementos contingentes que pueden impedir su éxito.

Pero no sólo eso, en momentos críticos, como por ejemplo en situaciones de emergencia y de respuesta inmediata a catástrofes naturales, si bien es pensable que una acción coordinada es conveniente para atender a las víctimas, la necesidad de prontitud en la respuesta podría hacer de las redes de gobernanza democrática, un obstáculo más que un apoyo. En este sentido debemos decir que si una asociación u organización no participa en una red de gobernanza, pero contribuye a la atención inmediata del problema, es, de cualquier manera, relevante socialmente. Por eso reafirmamos algo que mencionamos anteriormente y que puede ser una primera conclusión importante en este trabajo: la participación en las redes de gobernanza democráticas, si bien efectivamente puede significar un elemento de buen desempeño de organizaciones y asociaciones, no debe ser considerado definitivo, sino sólo un punto extra en la evaluación del desempeño organizacional.

Tomando en cuenta lo anterior, encontramos que una primera situación que tenemos que señalar como problemática para el desarrollo y mejor funcionamiento en los espacios de gobernanza, es la potencial contradicción en lo que Puga (2005: 81) describe como el “conflicto entre la acción colectiva orientada a la obtención de un bien público y el deseo individual de obtener un beneficio privado”. Si bien la autora señala esta contradicción como un riesgo posible para la consolidación de las asociaciones,

creemos que se puede extender hacia las redes de coordinación democrática, debido a que una asociación u organización podría sentirse relevante si su participación en dichas redes genera beneficios para sus miembros más que contribuir a la solución de un problema social. La participación en redes de gobernanza ofrece algunos incentivos extras, como por ejemplo: información privilegiada, contacto directo con servidores públicos u otros actores, acceso a recursos provenientes de otras organizaciones y participantes, visibilidad social, entre otros. Así, debemos decir que un área del lado oscuro de la participación en espacios de gobernanza democrática es que estos no están exentos del problema del *free rider*. Con esto, aunque la participación en redes de gobernanza democrática puede ser evidencia de un determinado interés por mejorar el entorno, también es posible que algunas organizaciones y asociaciones se aventuren a colaborar en espacios de gobernanza sólo por las ventajas secundarias que dichos espacios pueden llegar a ofrecer.

Otro fenómeno que también creemos que puede ser problemático para las asociaciones que participan en las redes de gobernanza es lo que aquí podríamos llamar dispersión o mutación de los objetivos organizacionales iniciales⁴⁷. Con esta idea nos referimos a la posibilidad que se abre, al participar en espacios de coordinación, de que los objetivos de las organizaciones y asociaciones se transformen o se hagan dispersos, generando una sensación de malestar entre sus miembros. Aunque este potencial problema también puede ser observado en sentido inverso, es decir, que la participación en espacios de coordinación simplifique y clarifique los objetivos de las propias organizaciones participantes; es una posibilidad abierta que se transformen significativamente no sólo los objetivos, sino también otras características (como recursos, liderazgo, membresía, etc.) de las asociaciones y organizaciones que colaboran en dichos espacios.

Un área más del lado oscuro de la participación de las organizaciones en redes de gobernanza democrática que hemos identificado es cuando algunos de los miembros de los participantes en dichos espacios (primordialmente las agencias gubernamentales o intergubernamentales con posibilidad de ejercicio del principio de autoridad), participan

⁴⁷ Si bien la mutación de los objetivos de las asociaciones y organizaciones podrían ser vistos como una capacidad adaptativa, sí pueden llegar a generar problemas a su interior.

sólo con el fin de dar legitimidad a decisiones tomadas previamente⁴⁸. En este caso, este tipo de redes pierden el calificativo de “democráticas” al convertirse tan sólo en espacios de debate y negociación simulada⁴⁹, dejando de lado características constitutivas como la deliberación y la negociación. Al pensar en este aspecto problemático, nos damos cuenta que un espacio de gobernanza democrático no necesariamente será siempre y por definición democrático, ya que es posible que en determinados momentos algunos de los participantes pueden optar por tomar decisiones no democráticas o francamente autoritarias, que no sólo dan al traste con el trabajo hasta entonces realizado, sino que pueden desincentivar la participación de múltiples actores. Por tal motivo, debemos pensar en estos espacios, sobre todo en términos de su cualidad democrática, como espacios dinámicos que requieren una permanente actualización democrática en todas las fases de operación. Aquí encontramos la necesidad de un equilibrio, que se antoja muchas veces precario y difícil de alcanzar entre inclusión y democracia por un lado, y eficacia y eficiencia, por el otro.

Un aspecto problemático más es el del lado oscuro de la visibilidad social, que podríamos llamar la sobre-visualización social. Si bien, como mencionamos anteriormente, las organizaciones y asociaciones al participar en las redes de gobernanza democrática pueden ganar visibilidad social, también les puede acarrear críticas y cuestionamientos de diversos actores sociales, en especial, por parte de otras organizaciones, partidos políticos, movimientos sociales, etc. Al colaborar con agencias gubernamentales y empresas, las organizaciones y asociaciones pueden ser acusadas de “traición a la causa”, de “haberse vendido”, de colaboracionistas, de reformistas, gobiernistas, pro-empresariales, etc. No es *a priori* justificable ninguno de estos calificativos, sin embargo, lo que sí resulta relevante es que al verse involucradas en espacios de coordinación de gobernanza democrática, se pueden cerrar otras posibilidades de acción coordinada con otros grupos de la sociedad. Es claro que al

⁴⁸ Hay varias razones que podrían motivar que eventualmente una red de gobernanza democrática deje de serlo: la desesperación y el hartazgo (por la falta de avances), por parte de alguno o algunos de los participantes de las redes, el interés por legitimar una decisión previamente tomada, la salida de algunos miembros de la red, la falta de entendimiento entre los actores participantes, posiciones irreductibles y falta de deliberación, entre muchas otras.

⁴⁹ Aunque no debemos olvidar que algunos espacios de coordinación como los consejos consultivos no necesariamente tienen que ser espacios de toma de decisiones. Sin embargo, incluso en este tipo de espacios, es esperable que efectivamente las recomendaciones emanadas de la deliberación, sean un insumo valioso (y tomado en cuenta) para los tomadores de decisiones y no sólo un lugar en el que se administren las opiniones de actores (fundamentalmente asociaciones y organizaciones, en una parte, y empresas en otra) potencialmente conflictivos.

participar en las redes de coordinación, las organizaciones y asociaciones ganan presencia social, pero a través de estos espacios, muestran con mayor claridad a la sociedad no sólo sus objetivos, posiciones políticas o principios rectores, sino también su visión estratégica sobre la solución de los problemas públicos. Normativamente, esto no es algo que resulta negativo, pero sí lo puede ser, en términos estratégicos y de posibles alianzas y acciones coordinadas a futuro⁵⁰. En pocas palabras, al abrirse algunas ventanas de oportunidad, se pueden cerrar otras.

Los elementos menos prometedores que hemos descrito hasta aquí nos permiten encontrar también un área en el lado oscuro de la participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza democrática en términos de la motivación y la disposición al trabajo coordinado. En efecto, los malos resultados obtenidos en una red de esta naturaleza, la evidencia de la existencia de *free riders* en su seno, decisiones autoritarias y unilaterales por parte de las instituciones gubernamentales o intergubernamentales participantes o cualquiera de los participantes involucrados, los acuerdos en lo “oscuro”, la sobre-visualización social y otros problemas, pueden significar un duro revés a la participación organizacional en redes de coordinación. Estos problemas pueden producir una sensación de impotencia y frustración y socavar los valores de cooperación y reciprocidad en los miembros de las asociaciones y organizaciones, no sólo desalentando la participación en estos espacios, sino también desvalorizando la participación asociativa en lo general.

Conclusiones

En el presente trabajo hemos tratado de brindar un breve y general panorama sobre la relación que guarda la participación de las organizaciones y asociaciones de acción colectiva y el desempeño de las mismas. Hemos visto que el análisis de dicha relación puede ser observado desde tres dimensiones, que aquí han sido denominadas de procedimientos, resultados y entorno.

La primera dimensión, de procedimientos, se centra en el análisis del funcionamiento de las redes de políticas. Tomando como punto de partida la idea de la gobernanza

⁵⁰ Aquí es necesario señalar que esto puede ocurrir a organizaciones y asociaciones de la más diversa orientación política.

democrática hemos discutido que dichos espacios requieren una serie de atributos determinados para poder mantener el *status* democrático. En este sentido, la inclusividad, el control democrático y la igualdad discursiva son elementos fundamentales cuya presencia o ausencia pueden hacer democrático (o no democrático) un espacio de gobernanza. Aquí lo que se pretendió fue responder a la pregunta: ¿cómo participan? Sin embargo, si bien este tema resulta crucial para poder hablar de la gobernanza democrática, no es el centro de este trabajo, por lo que sólo fue considerado para poder ofrecer una visión más completa de los elementos constitutivos de las redes de gobernanza democrática.

Por otra parte, el enfoque que aquí hemos llamado de resultados (que más precisamente sería resultados de la participación) permite hacer un análisis centrado en aspectos que concentramos en uno de los posibles componentes de la dinámica asociativa: la relevancia (y que en algunos momentos hemos llamado social). De tal análisis hemos tratado de derivar que efectivamente la participación en las redes de gobernanza es un posible indicador del buen desempeño organizacional. Tomando como base tres variables (que denominamos conocimiento del problema, recursos disponibles y oportunidad de respuesta), hemos pensado algunos indicadores que nos permitirían observar y entender el nivel y forma de participación de las organizaciones y asociaciones en las redes de gobernanza. En esta dimensión, nos concentramos en analizar la forma en la que las organizaciones y asociaciones participan en la redes. Pensamos que su actuar en dichos espacios puede ser evaluado en función de indicadores que reflejen la manera en la que se involucran con otros actores para tratar de contribuir a la solución de determinados problemas sociales. Las muy diversas actividades y responsabilidades que las organizaciones y asociaciones pueden tener, las concentramos en las tres variables mencionadas, tratando de responder la pregunta de ¿qué hacen?

Por último, incluimos una tercera variable que nos abre la posibilidad de tomar en cuenta algunos rasgos básicos de lo que hemos denominado entorno para pensar de una manera mucho más integral la manera en la que las organizaciones y asociaciones participan en las redes de gobernanza. La extremadamente compleja relación entre el entorno y las organizaciones y, más en concreto, entre el entorno y los espacios de gobernanza democráticos, la sintetizamos (no sin correr el riesgo de ser reduccionistas)

en cuatro variables: libertades políticas y de asociación, cultura asociacionista, prosperidad socioeconómica y actores políticos y sociales proclives al trabajo coordinado. Con ellas tratamos de dar respuesta a la pregunta: ¿cómo puede la participación en redes de gobernanza democrática contribuir a la construcción de un entorno favorable para la acción colectiva?

Pensar que las organizaciones contribuirán de manera creciente en la solución de los rezagos sociales y que esto se hará paulatinamente de manera más coordinada con los otros sectores que componen la sociedad no parece descabellado o, cuando menos, resulta esperable y deseable. El crecimiento y multiplicación de las redes de gobernanza democrática es una realidad, pero no es un fenómeno que esté libre de problemas y contradicciones, por esa razón el análisis de su naturaleza, funcionamiento y mecanismos de operación resulta cada vez más urgente. Más aún, entender en qué medida la participación en estas redes puede ofrecernos alguna luz sobre el buen desempeño organizacional podría servirnos para avanzar en el mejor entendimiento de las organizaciones y, en general, de la acción colectiva moderna.

Referencias

Arditi, B. (2005), "El devenir-otro de la política: un archipiélago postliberal", en B. Arditi (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM-Anthropos pp. 219-248.

Arditi, B. (2000), "El reverso de la diferencia", en B. Arditi (Ed.) *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, Caracas: Nueva Sociedad, pp. 99-104.

Bevir, M. (2004), "Democratic governance", en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1037&context=igs>, consultado en febrero de 2008.

Cadena-Roa, J. (2007), "Evaluación del desempeño de los movimientos sociales", en Cristina Puga y Matilde Luna (Coords.) *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, México: UNAM-IIS, por aparecer.

Cadena Roa, J. y Puga C. (2005) "Criterios para la evaluación del desempeño de asociaciones" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 193, Año XLVII, enero-marzo de 2005, pp. 13-36.

Canto, M. (1998), "Las organizaciones civiles en la transición", en M. Canto (Coord.) *Las organizaciones civiles en la transición, programa de análisis de la realidad y alternativas*, México: Red de Centros y organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe, pp. 1-22.

Cohen, J. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE, 703 pp.

Comisión sobre Gobernanza Global (1995), *Our Global Neighborhood, The Report of the Comision on Global Governace*, Oxford: Oxford University Press.

Dingwerth, K. (2004), "Democratic governance beyond the state, operationalising an idea", en <http://glogov.net/images/doc/WP14.pdf>, consultado en mayo de 2007, 35 pp.

Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México: FCE, 191 pp.

Hollinsworth, J y Boyer, R. (1997), "Coordination of economic actors and social systems of production", en J. Hollinsworth y R. Boyer (eds.), *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-47.

Lechner, N. (1997), "Las tres formas de coordinación", en *Revista de la CEPAL*, No. 61.

Luna, M. (2005), "Las redes de acción pública: ¿un 'nuevo circuito' de la ciudadanía?", B. Ardití (Ed.) *¿Democracia posliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM-Anthropos, pp. 107-142.

Martín, J (2005), "Las asociaciones civiles en la democracia post-liberal. Schmitter visto desde España", en B. Ardití (Ed.) *¿Democracia posliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM-Anthropos, pp. 173-216.

Martín, O. (2003), "Algunas reflexiones en torno al concepto de gobernanza global", en *Revista Nou Cicle, el color del progreso (revista en línea)*, Marzo de 2003, en http://www.noucicle.org/arxiu2/olgam.html#_ftnref23, consultado en agosto de 2006.

Mayntz, R. (1998), "New Challenges to governance theory", Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50, en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>, consultado en Julio de 2005.

Messner, D. (1999), "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coords.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y valdés e IIS-UNAM, pp. 77-121.

Nanda, V. (2006), "The "Good Governance" concept revisited", en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*; 603 (1); Londres: Sage Publications, pp. 269-283.

Natal, A. (2007), "Lecciones de la teoría de dependencia de recursos para el estudio de las Organizaciones de la Sociedad Civil mexicanas", por aparecer.

Natera, A. (2005), "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LXVII/NÚM. 4 Octubre-Diciembre, México: UNAM, pp. 755-791.

Offe, C. (1992), "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Editorial Sistema, pp. 27-53.

Olvera, A. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, 460 pp.

Puga, C. (1992), "Empresarios medianos, pequeños y micro. Problemas de organización y representación", en *Proyectos de organizaciones empresariales en México 3*, México: IIS-UNAM, 61 pp.

Puga, C. (2005), "Una doble mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia mexicana", en B. Ardití (Ed.) *¿Democracia posliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM-Anthropos, pp. 71-105.

Rhodes, R. (2007), "Understanding governance: Ten years on", en *Organization Studies* 28 (08), Londres: Sage Publications, pp. 1243-1264.

Salamon, L., et al. (1999), *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid: Fundación BBVA.

Serrano, E. (1999), "Modernidad y sociedad civil", en Alberto Olvera (Coord.) *La sociedad civil. De la Teoría a la realidad*, México: Colegio de México, pp. 55-81.

Schmitter, P. (1992), "Democracia corporativa. ¿Una expresión contradictoria? ¿Sólo lerda? ¿Una salida prometedora de la coyuntura actual?", *Teoría del neocorporatismo*, México: Universidad de Guadalajara, pp. 399-447.

Schmitter, P. (2005), “Un posible esbozo de una democracia ‘post-liberal’”, en B. Ardití (ed.), *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, México: UNAM-Anthropos, pp. 249-263.

Schmitter, P. (2007), “¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?”, en *European Journal of Legal Studies: Issue 1*, disponible en http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/6843/4/EJLS_2007_1_1_6_Sch_SP.pdf, consultado en febrero de 2008.

Stoker, G. (1998), “Governance as theory: five propositions”, en *International Social Science Journal*, Volume 50 Issue 155, Marzo, UNESCO, pp. 17-28.

Waltzer, M. (1992), “The civil society argument”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism citizenship, Community*, Londres: Verso.

Williams, D. y Young T. (1994), “Governance, the World Bank and liberal theory”, en *Political Studies* No. 42, pp. 84-100.