

*Modos de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político**

Matilde Luna y Ricardo Tirado**

Resumen

Los procesos de toma de decisiones son ocasiones privilegiadas para el análisis de las asociaciones, porque las ponen en tensión y en movimiento. Además, es en estos procesos que se construyen los propósitos, se coordinan las actividades, se procesan los conflictos y se establecen los cursos de acción. Por lo mismo, el análisis de la toma de decisiones es un excelente criterio para describir el desempeño de una organización y para construir una tipología de asociaciones como la que aquí se ofrece. En este artículo se propone una relación entre modos de toma de decisiones, por una parte, la legitimidad y la eficacia de esas decisiones por la otra. Estos dos últimos criterios resultan idóneos para la evaluación del desempeño político de las asociaciones.

Abstract

Decision-making processes are privileged occasions for the analysis of associations, because they put organizations in motion and tension. In addition, it is in these processes that purposes are built, activities are coordinated, conflicts are processed, and the course of action is established. That is why the analysis of decision-making processes is an excellent criteria to describe the performance of an organization, and to construct a typology of associations like the one that is offered here. In this article a relation is established between, on the one hand, ways of decision making, and on the other, the legitimacy and the effectiveness of those decisions. These two last criteria are suitable for evaluating the political performance of associations.

Palabras clave: asociaciones, organizaciones, procesos de toma de decisiones, evaluación, eficacia, legitimidad, desempeño político, gobernanza.

* Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto "Análisis de desempeño de las asociaciones civiles y políticas", apoyado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la DGAPA-UNAM, con clave IN-306503. Agradecemos los comentarios a un primer borrador de este artículo de S. Gordon, M. Warren, C. Puga, B. Arditi, J. Cadena y C. Chávez.

** Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de la Investigación, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, CP 04510, México, D.F.

Introducción

La participación de las asociaciones en el espacio público es un elemento central de la gobernanza democrática, sin embargo es poco claro qué principios de coordinación interna rigen o deben regir estas organizaciones, y es aún menos claro de qué manera el modo de tomar decisiones afecta su desempeño político.

El propósito de este trabajo es explorar estos problemas mediante la proposición de un conjunto de criterios que pudieran ser útiles para caracterizar y evaluar las asociaciones a partir de la relación o correlación entre modos de toma de decisiones y desempeño político.

La discusión se inscribe en el campo de la evaluación, que supone una relación entre los resultados (en términos de propósitos, objetivos o metas de la organización) y las condiciones de producción de los resultados. Bajo esta premisa proponemos que el modo de toma de decisiones es una dimensión central del desempeño de una asociación, y que dos criterios básicos para evaluar su desempeño son la eficacia política y la legitimidad. Estos criterios han sido en una medida importante ignorados en la evaluación convencional de las organizaciones sociales. En ese sentido, el objetivo es analizar estos elementos y plantear un conjunto de hipótesis sobre la evaluación desde la perspectiva del análisis político.

Pero antes de entrar en materia, conviene hacer algunas advertencias o acotaciones que limitan el campo de atención de este trabajo:

En primer lugar, aunque una evaluación cabal de las asociaciones involucra la consideración de su relación con el entorno, y en particular con el contexto institucional y político en el que operan, este trabajo sólo se centra en el espacio interno de la organización. Dicho en otros términos, el punto de partida es la pregunta: ¿En qué medida o en qué sentido el modo de toma de decisiones de una organización afecta su eficacia política y su legitimidad internas?

En segundo lugar, sólo se considerará un tipo de asociaciones: las organizaciones de afiliados, más o menos libres, definidas como entidades que involucren un grupo de personas que se reúnen con algún propósito común y son relativamente autónomas. En ese sentido, se trata de asociaciones cuyas decisiones son fundamentalmente generadas en ellas mismas y no han sido "colonizadas", ni por el gobierno, los partidos, los sindicatos, las iglesias u otras organizaciones.

El problema de la autonomía de las asociaciones es central, pero rebasa los límites de este trabajo. Warren (2001) por ejemplo, pone en el centro de su análisis sobre la democracia y las asociaciones la autonomía individual y política desde una clave sistémica. La primera, se refiere básicamente a la auto-elección y la segunda a la auto-organización y la auto-reflexividad. Desde la perspectiva de March, son actores políticos por derecho propio las organizaciones que poseen estructuras que definen y defienden intereses y tienen conjuntos de procedimientos operativos normalizados, con coherencia y autonomía institucionales mínimas (de una cita de March en Rhodes, 1997).

En tercer lugar, el tipo de asociaciones que aquí interesa es el de aquellas que se desenvuelven en el espacio de lo público y cuyo objetivo es incidir en las decisiones que atañen a la producción de los bienes públicos o el tratamiento de problemas colectivos.

En cuarto lugar, no se consideran aquí cuatro tipos de elementos estructurales que son fundamentales para caracterizar a las asociaciones y tienen importantes consecuencias en su desempeño: el campo de acción en el que operan (por ejemplo, la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de la equidad de género, etc.) y el carácter del problema que enfrentan; el monto y la calidad de los recursos materiales, simbólicos, de información y conocimiento de que disponen, el tamaño y la homogeneidad o heterogeneidad de su membresía y su nivel de cohesión interna.

La cohesión interna se refiere aquí a la dimensión normativa del análisis de la asociación. Por ejemplo, el grado de compromiso o escepticismo de los miembros y los niveles y tipos de confianza en los que se basan sus vínculos, ya sea que se trate de una confianza estratégica basada en la reciprocidad, de una confianza fincada en la reputación (técnica o ética) de la organización o de sus miembros, de una confianza personal fundada en relaciones de amistad, o de una confianza basada en la identidad de carácter funcional, territorial o cultural (sobre este último punto, véase Luna y Velasco, 2005).

1. La evaluación de las organizaciones sociales

Se pueden identificar diversas tendencias en la literatura sobre evaluación de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, una de carácter más pragmático asociada con los organismos gubernamentales e internacionales

de financiamiento más ligados a la tradición norteamericana, y otra de corte más académico, asociada con organismos europeos e intereuropeos orientados a la investigación en evaluación, que se han multiplicado y han creado redes desde mediados de la década de los noventa.

Sin embargo, de manera general puede decirse que la evaluación de las organizaciones de la sociedad civil ha estado influenciada -en una medida importante-, por dos tipos de contribuciones: las que estudian a las empresas como organizaciones sociales cuyo desempeño se quiere mejorar y las que se guían por la búsqueda de garantías para el otorgamiento de financiamiento a organizaciones con fines de desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, la evaluación se ha centrado en dos criterios principales: la eficacia y la eficiencia económicas y administrativas y -más recientemente- sociales.

Por otra parte, durante mucho tiempo predominaron los enfoques que ponían el énfasis en la evaluación del desempeño de programas, grupos de trabajo e individuos aislados y sólo en la última década han surgido aproximaciones que toman como unidad de análisis a la organización misma.

Finalmente, en el campo de la evaluación se ha desplazado el punto de atención de la organización a la organización en interacción con su entorno, lo que ha dado lugar a corrientes como la de construcción de capacidades, que para evaluar el desempeño pone el acento en las capacidades de aprendizaje e innovación de la organización. Como sostienen Lusthaus *et al.*, el foco cambió "de qué tan bien hace la organización el trabajo programado, hacia qué tan bien se desempeña como organización en un ambiente institucional específico" (2002). Pueden entonces distinguirse así, para efectos analíticos un ámbito de desempeño interno de otro externo, íntimamente conectados, y ninguno de los cuales debe descuidarse en una evaluación integral.

Los mismos autores citados (Lusthaus *et al.*, 2002) proponen un modelo de evaluación en el cual el desempeño de la organización es una función de sus capacidades (liderazgo estratégico; estructura organizacional; recursos humanos; gestión financiera; infraestructura; gestión de procesos y programas, y vínculos interorganizacionales) y su motivación organizacional. Sobre esta base definen cuatro criterios para la evaluación del desempeño: la eficacia, la eficiencia, la relevancia y la viabilidad financiera.

Como puede observarse, aunque los autores proponen la relación de la organización con el entorno como un eje analítico central, los criterios mencionados prácticamente remiten al ámbito interno de la organización. Por

sus efectos en la legitimidad externa de la asociación y en la valoración social que se puede hacer de su actuación, tres criterios de mérito que nos parece importante mencionar con relación a la organización y su entorno, son los siguientes: la pertinencia social y política de los fines perseguidos y las estrategias empleadas para alcanzarlos; la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que emplea, sobre todo cuando éstos provienen de fondos fiscales, convocatorias públicas y otras fuentes similares, y la flexibilidad, referida a la capacidad de la asociación para conciliar intereses, preferencias y puntos de vista con otros actores sociales y políticos, superando las puras preferencias de los representados y contribuyendo así a la coordinación para la gobernanza democrática. Sin embargo, como ya se ha señalado, en este trabajo sólo nos referiremos a la evaluación del desempeño, en lo que hemos llamado el espacio interno de la asociación.

En el marco de estos antecedentes generales, esta propuesta parte de la asociación misma como unidad de análisis y asume con Rossi *et al.* (2004) que la evaluación comprende dos elementos centrales: la relevancia del criterio de desempeño o estándar que se va a enfatizar y la dimensión del desempeño que ocupa el foco de una evaluación.

De ese modo, para los propósitos de esta discusión, cuya preocupación principal es la contribución de las organizaciones sociales a la gobernanza democrática, se proponen aquí, por una parte, un criterio descriptivo del desempeño de las organizaciones sociales en la que se centrará la evaluación: los modos de toma de decisiones; y por otra, dos criterios de mérito para evaluar ese desempeño (Scriven, 1991; Rossi *et al.*, 2004): son éstos la eficacia y la legitimidad internas.

2. Modos de toma de decisiones

La toma de decisiones es un elemento central de la organización y de su evaluación en tanto que es el espacio donde se establecen las metas, se asegura su cumplimiento y se construye su legitimidad interna. Por otra parte, los procesos de toma de decisiones suscitan una dinámica y una tensión en las que se ponen en juego la movilización de recursos, y los conflictos en cuanto a los intereses y valores que privan en la asociación.

Todas las organizaciones necesitan producir un sinnúmero de decisiones de muy diversa índole, pero las más relevantes, porque son definitivas del curso de la organización, son aquellas que atañen a la determinación de sus fines, su agenda y sus políticas; las que establecen sus reglas de operación internas, el uso de sus recursos y la selección de sus dirigentes, y, finalmente, las que determinan los planes y acciones estratégicas para lograr lo que se propone, interactuando en un entorno institucional cambiante.

Estas decisiones pueden ser tomadas de muy diversas maneras. El modo a través del cual una organización social toma sus decisiones es algo tan fundamental en la vida de la agrupación, que constituye un excelente criterio para describir su desempeño y construir una tipología de las organizaciones sociales.

Se pueden distinguir dos modelos extremos: el vertical que se basa en una autoridad de tipo jerárquica y concentrada, que tiende a decidir unilateralmente, y el modelo horizontal en el que la competencia para tomar decisiones se comparte entre los actores o grupos de actores de la organización, produciéndose lo que se ha llamado una "dispersión dinámica de la autoridad" (Hooghe y Marks, 2001). Entre ambos extremos pueden identificarse otros modos de decisión que pueden verse como puntos en una serie, más o menos continua, que va de la verticalidad a la horizontalidad.

A continuación se exponen ocho tipos diferentes de asociaciones que permiten elaborar otros tantos tipos ideales de modos de tomar decisiones. La elaboración de éstos se basa en la construcción de distintos regímenes o conjuntos lógicos de reglas característicos de la toma de decisiones, cada uno de los cuales cuenta con sus propias bases de legitimidad; un modo típico de operar, pues tiene un ímpetu, impulso o resorte que lo dinamiza; ciertas bases de sustentación del ejercicio de la autoridad por su depositario, y un mecanismo propio de obligación, acatamiento o aceptación de las decisiones por parte de los afiliados (véase el Cuadro 1 al final).

Aunque más adelante nos referiremos de manera específica al problema de la legitimidad de una decisión, es importante destacar que la legitimidad es al mismo tiempo una condición del desempeño y un criterio de evaluación del mismo¹. Como condición, la legitimidad alude a las bases o normas que en general orientan cada modo de tomar decisiones. Como criterio

¹ Es por esta razón que la legitimidad aparece tanto en el Cuadro 1 como en el Cuadro 2, aunque sus contenidos son distintos.

de evaluación, la legitimidad se refiere a la forma específica del mérito que adoptan esas normas, misma que servirá para "medir" la legitimidad de las decisiones tomadas. Así por ejemplo, en una asociación de tipo pluralista, la base de la legitimidad es la participación mientras que el criterio propio de su evaluación es la participación equitativa y la igualdad de condiciones para la participación. Éstas se relacionan con la garantía de derechos y procedimientos estandarizados de participación amplios e iguales para todos los involucrados en la decisión, así como con la posibilidad de ejercer control sobre la autoridad responsable.

El primero de los tipos a analizar es el de la asociación autocrática. Ésta se caracteriza por ser un tipo de régimen asociativo en el que las decisiones son tomadas unilateralmente por un jefe o un grupo de jefes que se adjudican autoritariamente la facultad de decidir e imponer sus decisiones, basándose en el ejercicio de un poder incontestado que es concentrado y jerárquico y tiene pocas resistencias². Este modo de tomar decisiones carece en general de legitimidad, y las decisiones que de él emanan adoptan la forma de órdenes más o menos arbitrarias que los miembros de la asociación se ven compelidos a obedecer, por el temor a las represalias y a la coerción que se ejerce sobre ellos. Sin embargo, este modo de decidir tiene en ocasiones alguna legitimidad cuando logra eficacia en los resultados, beneficiando de ese modo a los afiliados.

En la asociación de tipo caudillista las decisiones se toman por los designios personales que surgen de la voluntad del caudillo. Este modo de tomar decisiones se caracteriza por la legitimidad que emana del carisma del caudillo; el acatamiento se funda en la adhesión que suscita la confianza que infunde el caudillo en los miembros de la organización, cuyas decisiones adoptan la forma de mensajes.

Por su parte, la asociación del tipo burocrático tiene un modo de tomar decisiones que responde a la rutina del procedimiento legal-racional mediante el cual se aplica la ley o reglamentación formal. El fundamento de la legitimidad en este modo de decidir es el apego a lo que la normatividad señala y, por ello, el depositario de la autoridad, el director, basa su autoridad en el cumplimiento de las formalidades legales. Por otra parte, el acatamiento de las decisiones se asegura mediante la imposición a los infractores de las sanciones

³ En la construcción de este tipo se ha partido de la caracterización del autoritarismo que hace Linz (1975).

previstas en la normatividad. Finalmente, la forma que adopta la decisión es la de una resolución legalmente fundada.

La legitimidad específica del modo de tomar decisiones en las asociaciones corporativas se basa en la representación de los intereses agregados de conjuntos de individuos adscritos a una o varias categorías funcionales más o menos rígidas, que actúan al interior de la organización. En este arreglo se decide a través de negociaciones entre los miembros de una elite de delegados, que defienden los intereses de sus categorías, y la forma que adopta la decisión es un pacto concertado, que obliga a las partes. El acatamiento de las decisiones establecidas se logra mediante el disciplinamiento de los agremiados, premiando a los leales y señalando y segregando a los inconformes. El fundamento de la autoridad del delegado o "líder", es la distribución de ciertas recompensas y el control que ejerce dentro de la organización.

La asociación del tipo democrático liberal basa su legitimidad en la decisión que se ciñe a la voluntad mayoritaria de sus afiliados. Aquí se decide a través de votaciones para elegir una entre varias opciones en competencia. Las votaciones responden a las preferencias de los individuos afiliados y gana la opción que obtiene la mayoría de los votos. La autoridad del dirigente es un reflejo de haber sido electo por la mayoría y de acatar las decisiones votadas por los afiliados. En este caso, el medio que asegura el cumplimiento de la decisión es el propio interés de los miembros en permanecer en la asociación, estimulados por la expectativa de que, si perdieron, en otro momento se podrá votar de nuevo y tal vez gane una opción más apegada a sus preferencias. La forma final que asumen las decisiones es la de resoluciones mayoritarias.

En la asociación de tipo pluralista, la legitimidad reside en la participación de todos los grupos y las voces de los afiliados. En este modo, el mecanismo de decisión que opera es la producción de un consenso activo; el resorte o impulso básico es la búsqueda de acuerdos que sean aceptados por todos los grupos y voces que participan en la organización, y su forma típica de decisión es el acuerdo consensado. El depositario de la autoridad lo hace como un árbitro o mediador que despliega una gran habilidad para lograr equilibrios entre los distintos intereses grupales intervinientes. El acatamiento de la obligación se funda en que conviene al interés de cada grupo permanecer dentro de la asociación, aún cuando algunos acuerdos no hayan asumido plenamente la preferencia de alguno de ellos, porque hay la expectativa de que se puede lograr algo mejor en el futuro.

La asociación reticular tiene un modo de decidir cuya legitimidad reposa en la capacidad de los participantes para comunicar e intercambiar información, puntos de vista y justificaciones respecto a sus posiciones sobre distintas opciones para la decisión, así como en el conocimiento experto. Su mecanismo decisorio típico es la deliberación, cuyo resorte es el debate informado en que se confrontan distintos argumentos. Quien ejerce autoridad en la red es el experto y lo hace mediante el despliegue de una racionalidad argumentativa. La decisión en este modo asume la forma del dictamen racional de un experto, que se acepta discrecionalmente y el cumplimiento deriva de la interdependencia de recursos, la confiabilidad y el convencimiento entre los involucrados en la red.

Finalmente, en la asociación del tipo comunitario las decisiones se toman con base en una legitimidad que descansa en la veneración a las tradiciones grupales. El mecanismo que opera es la adecuación a los usos y costumbres inveterados; el impulso es la interpretación de las tradiciones comunitarias aplicables al caso en cuestión. En este caso la autoridad se deposita en el jefe porque a él le corresponde hacerlo de acuerdo con las tradiciones; las decisiones asumen la forma de acuerdos que se remiten a las costumbres y su acatamiento se basa en la lealtad y la solidaridad que se profesan los miembros de la comunidad.

Por otra parte, vale la pena hacer aquí un breve señalamiento metodológico. Para encontrar en cada organización cuál es el tipo de modo de decisión que la caracteriza y la define, se requiere del análisis combinado de: (a) las reglas formales (en términos del establecimiento de los derechos y las obligaciones de los miembros, la constitución de órganos de autoridad y la distribución de competencias); (b) los patrones de prácticas (comportamientos y usos repetidos, regulares y consistentes); (c) las estructuras de significación (en términos de percepciones, valoraciones, expectativas, presupuestos, actitudes, creencias y opiniones de los individuos y grupos que integran la organización), y (d) de la consistencia interna entre estos tres elementos.

3. Criterios de evaluación de desempeño: legitimidad y eficacia política

Como ha sido bien reconocido en la literatura, cualquier sistema de decisiones se enfrenta a requisitos de eficacia y legitimidad. De manera general -



como criterio de evaluación-, la legitimidad remite al grado de conformidad de los miembros de la organización con las normas y valores de la organización y con las reglas para tomar decisiones. La eficacia, por su parte, se refiere a la capacidad de la organización para cumplir con su misión o alcanzar los objetivos y metas que se propone. Sin embargo, no es claro cuáles son los parámetros que permiten medir el grado de legitimidad interna de una asociación, ni tampoco su eficacia o ineficacia a la luz del criterio de descripción de la toma de decisiones. El objetivo de este apartado es explorar estos problemas.

Eficacia

Si en términos generales la eficacia se refiere al grado en el cual una organización es capaz de alcanzar sus metas explícitas o implícitas, las cuales están basadas en propósitos funcionales, ¿qué cuenta como resultados o metas en la toma de decisiones?

Con relación a este problema Knill y Lenschow (2003) proponen tres dimensiones que nos parecen relevantes: el grado en el cual la autoridad tiene capacidad para tomar decisiones, el nivel en la cual estas decisiones se implementan y la medida en la cual se alcanzan los objetivos pretendidos o en su caso se resuelven los problemas que se presentan. Una cuarta dimensión que nos parece importante se refiere a la capacidad de hacer inteligibles las decisiones, es decir, de plantear y entender los problemas y las opciones disponibles. Por ejemplo, es importante establecer prioridades, separar los aspectos técnicos de un asunto, de otros elementos de orden económico y político que pueden estar involucrados en la toma de decisiones, etc. Como puede observarse, este criterio de evaluación del desempeño comprende el proceso o las distintas fases de la decisión.

En principio, puede decirse que cada tipo de organización tiene capacidades distintas en cuanto a estas cuatro dimensiones de la eficacia a la luz de la toma de decisiones. Este problema lo retomaremos más adelante.

Legitimidad interna

La legitimidad interna de la organización se manifiesta en la capacidad para generar adhesión, representatividad, inclusión, consistencia y respaldo de los miembros, interesados o beneficiarios (positivos y negativos) de la asociación y, más específicamente, a las decisiones tomadas por la autoridad de la organización. Sin embargo, la legitimidad es un concepto ambiguo. Schmitter

(2001: 2) la define, desde un punto de vista que intenta ser genérico para abarcar distintos ámbitos donde la legitimidad puede o no estar presente, como:

... una expectativa compartida entre actores en un arreglo de poder asimétrico, de manera que las acciones de aquellos que gobiernan son aceptadas voluntariamente por los gobernados, porque éstos están convencidos de que las acciones de los primeros están sujetas a normas pre-establecidas...

Puesto de manera simple -dice Schmitter- la legitimidad convierte el poder en autoridad y por lo tanto establece simultáneamente una obligación de obedecer y un derecho a gobernar. Schmitter señala cinco implicaciones que son relevantes para la discusión que nos ocupa, las cuales pueden resumirse como sigue:

- Las bases sobre las que están establecidas las normas varían de uno a otro arreglo.
- Las relaciones de sub y súper-ordinación se practican voluntariamente y varían en el tiempo y en el espacio.
- Las normas deben ser compartidas por los actores, por los que gobiernan y por los que son gobernados. Esto implica que debe ser claro quiénes son los actores y cuáles son sus roles. También implica que el ejercicio de la autoridad es sistémico, es decir, está enraizado en una colectividad que es suficientemente independiente y mutuamente confiable, de manera que las disputas sobre la validez de las reglas pueden ser (y normalmente son) resueltas por la intervención de terceros.
- Los actores involucrados pueden ser individuos o colectividades de distinto tipo.
- Las bases de la conformidad voluntaria son normativas, es decir, no son instrumentales o estratégicas.

La legitimidad tiene por lo general dos referentes más abstractos, el poder y un sentido democrático. Aunque este sentido democrático generalmente se ha asociado con la democracia representativa, bajo la forma de la "autoridad legítima", Schmitter tiene razón cuando llama la atención sobre la variabilidad de las normas y sobre el hecho de que algunas instituciones que parecen más democráticas en un contexto, pueden ser inapropiadas en otro. Es decir, existen diferentes formas de legitimidad democrática. En este sentido, como se observó en el apartado anterior, los tipos de organizaciones democrático-liberales, pluralistas y reticulares, tienen un énfasis normativo,

respectivamente, en alguna forma de democracia representativa, participativa o deliberativa.

Sin embargo, Schmitter da por supuesto que el criterio de legitimidad debe ser democrático "en algún sentido fundacional o fundamental", y que se comparte un razonable pluralismo de "intereses y pasiones", lo que puede ser un punto más controvertido, particularmente en los casos de asociaciones de tipo caudillista, burocrático, y en menor medida en las de tipo corporativo y comunitario, pues aún en el caso del modo autocrático, que en principio carece de legitimidad, la eficacia en términos de resultados puede contrarrestar esta ausencia.

Respecto a los parámetros de la legitimidad democrática, dos propuestas sugerentes son las de Knill y Lenschow (2003) y la de Weale (2000). Los primeros enfatizan la legitimidad basada en la democracia representativa y participativa, y el segundo en la democracia deliberativa.

La democracia representativa estaría asociada con la evaluación de la calidad del mandato, ya sea que se trate de un procedimiento mayoritario, consensual (que son distintos en cuanto a su relativa protección de minorías funcionales y territoriales) o del "asociativo", y la democracia participativa estaría asociada con la garantía de derechos de participación amplios e iguales y la igualdad sustantiva para los afectados por las decisiones, así como con la posibilidad de ejercer control sobre la autoridad responsable (Knill y Lenschow, 2003).

Tanto en las asociaciones del tipo democrático liberal como en las del tipo corporativo, el grado de adecuación entre la representación y —respectivamente— los intereses individuales o colectivos de los afiliados resulta un criterio principal de evaluación de la legitimidad, y es relevante la modalidad del mandato al que se acoge la representación, ya sea que se trate de un mandato imperativo (cuando el representante actúa siguiendo las posiciones explícitas de sus representados, bajo un supuesto de intereses fijos) o de un mandato de corte liberal (que supone una mayor independencia del representante).

La democracia participativa, por su parte, es propia de las asociaciones del tipo pluralista. En este ámbito, la garantía de derechos de participación iguales para todos los grupos involucrados en la decisión, puede remitirse a una amplia gama de derechos como los de audiencia, información e intervención y control de las decisiones.

En el caso del modo reticular, el criterio de evaluación de la legitimidad de las decisiones es la justificación deliberativa. Desde la perspectiva de Weale (2000), la racionalidad deliberativa, implica que debe ser claro para todos los afectados cuáles fueron las consideraciones para la adopción de una decisión y por qué otras alternativas fueron rechazadas. Propone que una medida que alcanza los estándares de la racionalidad deliberativa debe ser tal que sea posible decir que la decisión corresponde a la categoría de una opción razonablemente elegida, aún cuando hay otras opciones que también son razonables. En este sentido, la negociación o la presión por la unanimidad no importan, en la medida en que el resultado es uno en un conjunto de decisiones en que la racionalidad deliberativa hubiera de todos modos convergido. Importa, si lleva a decisiones que la evidencia indica que deberían haber sido rechazadas. Para Weale, la toma de decisiones basada en la racionalidad deliberativa, se encuentra íntimamente vinculada al principio de la transparencia, entendido como el proceso por el cual se toma la decisión. Este principio indica que debe ser posible ver cómo se adopta una decisión y quién participa en la decisión y su responsabilidad, de acuerdo con un cierto conjunto de procedimientos de operación estandarizados. Es decir, la decisión debe ser predecible y abierta para el escrutinio de los afectados, y esto sólo es posible si el proceso por el cual se toma es claro para todos. Weale concluye que "en un mundo ideal, procesos transparentes basados en una racionalidad deliberativa deben producir soluciones a problemas de política que son funcionalmente eficaces en la mayoría de los casos" (p.170).

En suma, la evaluación de la legitimidad de una decisión depende de las normas asociadas con cada arreglo institucional: una amplia aceptación de carácter emotivo en el modo caudillista; la aplicación de la norma al caso en el modo burocrático; la adecuada representación de los intereses agregados en el modo corporativista; la representación sustantiva, en el caso democrático liberal; la participación equitativa en el modo pluralista; la justificación argumentativa respecto al modo reticular, y el apego a las normas sociales y morales en el caso comunitario. Aunque el modo autocrático no tiene propiamente un criterio de mérito, su legitimidad puede estar fundada en su eficacia para alcanzar ciertos resultados que benefician a los afiliados (véase el Cuadro 2).

Si bien en este repertorio de formas de decisión hay varias que tienen un fundamento democrático, ya sea que evoquen la democracia representa-

tiva, deliberativa o participativa, hay otras asociaciones como la caudillista y la autocrática cuya legitimidad no es democrática y sus decisiones pueden contener altos niveles de arbitrariedad.

4. Conclusiones e hipótesis

Desde la perspectiva del análisis político de las organizaciones de la sociedad civil, un criterio descriptivo adecuado del desempeño es el modo de toma de decisiones. Es en este ámbito donde las condiciones de la asociación se traducen en resultados, los distintos intereses y los conflictos se procesan, y se legitima su proceder.

A partir del criterio del modo de toma de decisiones, las asociaciones pueden ser tipificadas como: (a) caudillista, b) autocrática, (c) burocrática o legal-racional, (d) corporativa, (f) democrática liberal, (g) pluralista, (h) reticular y (i) comunitaria.

Cualquier sistema de decisiones de carácter político debe satisfacer los criterios de eficacia y legitimidad, los que hemos considerado como criterios de mérito para la evaluación del desempeño de la asociación

Si se considera que: (a) las bases sobre las que están establecidas las normas son variables de uno a otro tipo de organización, y (b) hay factores y condiciones que impulsan e inhiben el funcionamiento eficaz de la agrupación, entonces puede decirse que cada modo de decisión tiene su propio potencial de capacidades y su propia base de legitimidad y autoridad.

A partir de estos supuestos pueden plantearse las siguientes hipótesis (véase el Cuadro 2):

- (a) En cuanto a la eficacia de las organizaciones, y tomando como eje el carácter vertical/ horizontal de la toma de decisiones, mientras los modos de decisión ubicados en el extremo vertical –el caudillista y el autocrático– tienen en principio una mayor agilidad para tomar decisiones, puesto que las decisiones son unilaterales; el corporativo y el pluralista –en el nivel intermedio– están mejor equipados para implementarlas, como efecto de la participación en la decisión de los distintos grupos de actores involucrados. En el extremo horizontal, el modo reticular –asociado con el mecanismo deliberativo– tiene mayores

capacidades de hacer inteligibles las decisiones, y el comunitario tiene mejores capacidades para abordar problemas comunes, cuya solución depende de la solidaridad espontánea.

- (b) En cuanto a la legitimidad, es de resaltarse que varias formas de decisión tienen un fundamento democrático, ya sea que se finquen en la democracia representativa, deliberativa o participativa, y que es precaria la legitimidad de las decisiones de carácter autoritario o caudillesista, en la medida en que tienen altos contenidos de arbitrariedad. Sin embargo, en términos generales puede decirse que la legitimidad de una decisión depende de las normas asociadas con cada arreglo institucional.
- (c) La eficacia de la organización, en función de los diferentes tipos y niveles de capacidades que caracterizan a cada asociación, puede verse afectada por sus grados o ausencia de legitimidad y viceversa. Así, por ejemplo: el potencial del modo pluralista para implementar decisiones puede verse disminuido por la inequidad de la participación en las decisiones, o en el caso inverso, una representación de calidad y sustantiva puede revertir la debilidad del modo corporativo para hacer inteligibles las decisiones y para resolver problemas de orden colectivo. Asimismo, la poca agilidad del modo reticular para tomar decisiones e implementarlas puede carecer de importancia, si es claro para todos los involucrados cuáles fueron las consideraciones para la adopción de una decisión y por qué otras alternativas fueron rechazadas. Y aún los modos de decisión más verticales pueden mitigar vacíos de legitimidad si son capaces de producir buenos resultados para los afiliados.

Recibido el 28 de enero del 2005

Aceptado el 22 de febrero del 2005

CUADRO 1. TIPOS DE ORGANIZACIÓN Y MODOS DE DECISIÓN

I TIPO DE ORGANIZACIÓN	II MODO DE DECISIÓN (mecanismo o proceso a través del cual se toma de decisión)	III ÍMPETU DEL MODO DE DECIDIR	IV BASE DE LA AUTORIDAD (DEPOSITARIO)	V MECANISMO INDIVIDUAL DE ACATAMIENTO	VI BASE DE LA LEGITIMIDAD	VII FORMA DE LA DECISIÓN
Autocrática	Adjudicación autoritaria	Imposición	Poder incontestado (jefe)	Temor y coerción	No tiene	Una orden más o menos arbitraria
Caudillista	Designio personal	Voluntad del caudillo	Poder incontestado por adhesión (caudillo)	Confianza en el caudillo	El carisma	Un mensaje
Burocrática	Rutina legal-racional	Apego a las normas jurídicas	Cumplimiento de las formalidades (director)	Sanción prevista en la normatividad	La norma jurídica	La resolución legalmente fundada
Corporativa	Negociación elitista	Defensa de categorías funcionales	Habilidad de negociación y control (delegado/ "líder")	Disciplina y recompensas	La representación de intereses agregados	El pacto concertado vinculante
Democrática liberal	Votación basada en preferencias individuales	Elección entre opciones en competencia	Elección por la mayoría (dirigente)	El interés particular y la expectativa de una mejor resolución	La voluntad de las mayorías	La resolución aprobada por la mayoría
Pluralista	Producción de un consenso activo	Acuerdo aceptado por todos los grupos y voces de la organización	Habilidad para conciliar intereses distintos (árbitro o mediador)	El interés del grupo participante y la expectativa futura	La participación de los actores	El acuerdo consensado
Reticular	Racionalidad de liberativa	Debate informado de argumentos	Capacidad argumentativa (experto)	Interdependencia, confiabilidad y convencimiento	El conocimiento y la información	El dictamen experto
Comunitaria	Usos y costumbres	Aplicación de las tradiciones al caso	Le corresponde por tradición (jefe)	La lealtad y la solidaridad	La veneración de las tradiciones	El acuerdo basado en la costumbre

CUADRO 2. TIPOS DE ORGANIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO					
Criterio de evaluación Tipo de organización	EFICACIA DEL PROCESO DE DECISIÓN				LEGITIMIDAD
	CAPACIDAD DE HACER INTELIGIBLES LAS DECISIONES	CAPACIDAD DE TOMAR DECISIONES	CAPACIDAD DE IMPLEMENTAR DECISIONES	CAPACIDAD DE RESOLVER PROBLEMAS	CRITERIO DE MERITO
Autocrática		XXX	X	X	No la tiene, salvo a veces por eficacia en los resultados
Caudillista		XXX	XX	X	Amplia aceptación
Burocrática	X	XX	X	X	Aplicación de la norma al caso
Corporativa	X	XX	XXX	X	Representación adecuada de los intereses agregados
Democrática liberal	XX	XX	XX	X	Representación sustantiva
Pluralista	XX	XX	XXX	XX	Participación equitativa
Reticular	XXX	X	X	X	Justificación argumentativa
Comunitaria	X	X	XX	XXX	Apego a las normas sociales y morales

El número de X se refiere al mayor o menor grado de eficacia en el área correspondiente.



Bibliografía

- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2001), "Types of Multi-Level Governance", *European Integration on Line Papers* (EIoP), vol. 5, n° 11.
- Knill, Christoph y Andrea Lenschow (2003), "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation", *European Integration on Line Papers* (EIoP), vol. 7, n° 1.
- Linz, Juan (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", Fred Greenstein y Nelson Polsby (coords.), *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, vol. III, Reading, Addison-Wesley.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2005), "Redes, confianza y desempeño", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXVII, n° 1/, enero-marzo, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- Lusthaus, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y Plinio Montalván (2002), *Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance*. Washington/Otawa, Inter-American Development Bank/ International Development Research Centre.
- Rhodes, R. A. W. (1997), "El institucionalismo", David Marsh y Gerry Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipset y Howard E. Freeman (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, London, Sage Publications.
- Schmitter, Philippe (2001), "What is there to Legitimise in The European Union... and How Might this Be Accomplished?", Florencia, Instituto Universitario Europeo, enero (documento de trabajo inédito).
- Scriven, Michel, (1991), *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Trondal, Jarle y Frode Veggeland (2000), "Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in the EU Committees", *Arena Working Papers*, agosto, Oslo, ARENA.
- Warren, Mark E. *Democracy and Association* (2001), Princeton, Oxford, Princeton University Press.
- Weale, Albert (2000), "Government by committee. Three principles of evaluation", Thomas Christiansen y Emil Kirchner (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.