



Analizando las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para la gobernanza. La legitimidad de la Fundación del Empresariado Chihuahuense*

Carlos Arturo Martínez Carmona**

Guadalupe Mendiola González***

Recibido: 31 julio 2017
Aceptado: 18 septiembre 2017

Resumen

Este artículo plantea un modelo de análisis de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para participar de manera efectiva en espacios de coordinación social, mejor conocida como gobernanza. La pertinencia de esta propuesta se basa en la cada vez mayor participación de la sociedad y sus organizaciones en temas de interés público, la tarea de integrar actores que den legitimidad a los espacios de coordinación para la resolución de problemas sociales, pero sobre todo, la necesidad de identificar el tipo de prácticas que generan las asociaciones acordes con los procesos normativos de los espacios de gobernanza. El énfasis se pone en el análisis de la legitimidad de las asociaciones considerando tres factores: autonomía, toma de decisiones y rendición de cuentas. Se propone el análisis de las capacidades de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, debido a que este es un caso que bien representa los procesos de interacción

* Agradecemos los comentarios recibidos a este documento en los seminarios organizados por la Red de Estudios del Desempeño Asociativo (REDA), especialmente a los investigadores Cristina Puga, Matilde Luna, José Luis Velasco y Alejandro Natal.

** Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Profesor en la Universidad ORT, México.

*** Maestra en Desarrollo Regional con especialidad en Políticas Públicas por el Colegio de la Frontera Norte.

con otros actores sociales para la resolución de problemas de interés colectivo en el estado de Chihuahua. La investigación reconoce que la fundación posee un conjunto de prácticas que podrían fomentar una coordinación social eficaz, aunque se requiere poner atención en ciertos temas.

Palabras clave

Gobernanza democrática, coordinación social, organizaciones de la sociedad civil, legitimidad, autonomía, toma de decisiones, rendición de cuentas.

Abstract

This article proposes a model of analysis of the capacities of civil society organizations to participate effectively in social coordination spaces, better known as governance. The relevance of this proposal is based on the increasing participation of society and its organizations in matters of public interest, the task of integrating actors that give legitimacy to the coordination spaces for solving social problems, but above all, the need to recognize the capacities of associations to form part of such governance spaces. The emphasis is placed on the analysis of the legitimacy of associations by considering three factors: autonomy, decision making and accountability. It is proposed the analysis of the capabilities of the Chihuahua Entrepreneurial Foundation because this is a case that represents the processes of interaction with other social actors and their involvement in issues of collective interest in the entity. The research recognizes that the foundation has a set of practices that could foster effective social coordination, although attention must be paid to certain issues.

Keywords

Democratic governance, social coordination, civil society organizations, legitimacy, autonomy, decision-making, accountability.

1. Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han intervenido en las últimas décadas, cada vez con mayor ahínco, como promotoras de propuestas para la conformación de agendas públicas. La democratización en México y la reconfiguración de las reglas del juego político e institucional han involucrado la apertura de espacios que anteriormente estaban destinados exclusivamente a organizaciones controladas por el gobierno. La búsqueda por parte de las OSC de espacios de participación en el ámbito público amplía

el espectro de temáticas y la visibilización de nuevas problemáticas sociales articuladas al género, la cultura política, el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, entre otras.

Las fundaciones comunitarias, como un tipo de OSC, fomentan programas y proyectos de desarrollo comunitario en cooperación con el gobierno y otras asociaciones bajo esquemas de responsabilidad compartida. La modalidad de acción de estas asociaciones remite a redes de políticas ubicadas en espacios de gobernanza, entendida esta como un espacio para la discusión entre el gobierno y otros actores sociales que correspondan con cierta legitimidad y reconocimiento institucional para la construcción asistida de políticas públicas (Messner, 1999).

La incursión de las OSC en la esfera pública, ha llamado a la ampliación de relaciones de coordinación social. Dicha coordinación ha promovido modelos de comunicación, conocimiento e intercambio entre personas, instituciones, estructuras y sistemas. En México se reconoce que el surgimiento de las fundaciones comunitarias, se encuentra inmerso en estos arreglos políticos para la toma de decisiones públicas. Sin embargo, el carácter incipiente del fenómeno ha impedido visualizar las causas y efectos de esta participación y reconocer la confluencia de estas asociaciones. El objetivo de este artículo es abonar, mediante el estudio de caso de una fundación comunitaria, al análisis de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para la resolución de problemas colectivos desde el enfoque institucional de la gobernanza.

Se propone el estudio de caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC), ya que su participación en el estado de Chihuahua ha sido relevante en la producción de bienes públicos, contando con un importante reconocimiento local, nacional e internacional, además de ser una fundación modelo para el desarrollo de otros arreglos colectivos similares en el país (véase Berger, *et al.* 2009; Charry y López 2004).

La fundación, es una organización que se ha comprometido con su propio aprendizaje y de las asociaciones civiles locales, además ha asegurado una fuente constante de recursos económicos mediante un acuerdo innovador con el gobierno estatal y las cámaras empresariales, negociación que no encuentra referente previo en el territorio nacional. Estos rasgos han hecho de la fundación un actor relevante en el espacio público

de Chihuahua. Para lograr sus propósitos y aproximarse a los destinatarios de sus programas, la FECHAC requiere de la intermediación con otros actores sociales. Mientras que al ser depositaria de un capital económico que sobrepasa las capacidades del resto de organizaciones civiles del estado, y de otras fundaciones en su tipo, adquiere una capacidad de influencia importante (véase Berger, 2009).

Este artículo se enfoca en el análisis de capacidades para formar parte de los procesos de coordinación social, considerando tres categorías analíticas: autonomía, toma de decisiones y rendición de cuentas. La metodología utilizada es de carácter cualitativo, considerando el análisis documental de informes, estatutos y declaraciones concernientes a la fundación. El proceso de análisis se hace valer del desarrollo institucional de la fundación articulado con sus interacciones con otros actores sociales, políticos y económicos.

El documento en una primera parte realiza una aproximación teórica a la gobernanza democrática y el análisis de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil; se presenta a la FECHAC como caso de estudio; posteriormente el análisis de cada una de sus capacidades: autonomía, toma de decisiones y rendición de cuentas; finalmente, se realiza una recapitulación señalando las lecciones que deja la investigación.

2. El análisis de las capacidades de las OSC para la participación en espacios de gobernanza

El concepto de gobernanza puede ser entendido como corresponsabilidad y de buen gobierno -*good governance* (Pierre y Peters, 2000)- pero también alude a un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Natera, 2004).

La inserción de actores no estatales ha generado una coordinación entre agentes públicos y privados. Esta implica, según Natera (2005), un cambio en el sentido de gobernar, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad. La gobernanza puede

entenderse desde esta perspectiva, como la coordinación social para la generación de políticas entre diferentes actores sociales en redes de políticas.

Asimismo, la gobernanza remite a un espacio de interacción y coordinación social donde la heterogeneidad de los actores, los niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) y las diferentes estructuras y reglas del juego conforman una multiplicidad de modelos de gobernar (Aguilar, 1999).

En la gobernanza la delimitación de las acciones y funciones de cada uno de los actores fortalece su interdependencia para la toma de decisiones, lo que implica mayores ventajas que maximizan su influencia en la construcción de acuerdos (Schmitter, 2001). Por ello, la gobernanza refiere necesariamente a la autoorganización caracterizada por interdependencia, intercambio de recursos y una constante autonomía (Rhodes, 1997).

Para entender el proceso de interacción entre actores, públicos y privados, en los espacios de gobernanza, es importante reconocer que el gobierno ha dejado de poseer el absoluto conocimiento y soluciones de los problemas de una sociedad cada vez más compleja (Millán, 1999). El gobierno requiere demostrar una mayor capacidad de negociación que unifique visiones de los diferentes actores sociales que están presentes en el espacio público. Por ello, la interrelación de los actores sociales en conjunto con el gobierno, se vuelve más necesaria para la elaboración de políticas públicas, y la solución de problemas se debería basar en la coordinación horizontal en sistemas conjuntos de decisión, o redes de políticas pluralistas (Messner, 1999; Mayntz 2001). El análisis de la gobernanza, sin embargo, ha tomado como eje las acciones del gobierno, y su carácter normativo en los procesos de interacción con el resto de actores colectivos. Lo que ha implicado escasas aproximaciones analíticas respecto al quehacer de otros actores colectivos que forman parte de estos arreglos de coordinación social.

Alguno de los trabajos como los de Matilde Luna (2008) y la misma autora en conjunción con José Luis Velasco (2017) han propuesto una serie de indicadores que permiten entender el diseño político de la coordinación social como un todo. Estos autores mencionan factores como autonomía, autoridad, toma de decisiones, estructura de representación, participación ciudadana, rendición de cuentas y composición. Es importante mencionar que estos factores responden al carácter procedimental y son

construidos de manera previa y durante la conformación del espacio de coordinación.

De los planteamientos que realizan Luna y Velasco (2017) se puede desprender el supuesto de que a mejores prácticas de los participantes que anteceden al momento en el que forman parte del diseño político del espacio de gobernanza, su involucramiento, al cumplir estos criterios, rendirá procedimientos y resoluciones más efectivas. En este artículo este supuesto de legitimidad funciona como eje articulador del análisis de las capacidades.

La legitimidad remite al grado de conformidad de los miembros del grupo con las normas y valores existentes en la organización, mientras que está relacionada tanto con el procedimiento bajo el cual se toman decisiones como con la aceptación sobre las reglas formales e informales que las rigen (Luna y Tirado, 2005). Brunsson (1999) y Ahme y Brunsson (2005), señalan que la legitimidad está vinculada a las acciones que las organizaciones realizan con respecto a las normas sociales relevantes. Es decir, el nivel de aceptación de las decisiones y objetivos de las asociaciones en el que descansa la disposición de diversos actores internos y externos a colaborar con la asociación.

Desde la perspectiva del arreglo institucional de las redes de gobernanza, también consideradas como asociaciones complejas¹, la autonomía relativa de los participantes es un factor de legitimidad. La autonomía puede ser entendida a partir de una perspectiva individual y política, es decir, por la capacidad de elección de los individuos o “representantes” que participan en las decisiones, por la capacidad de autorregulación del sistema asociativo y por el nivel de interdependencia entre sus unidades ya sean estos individuos, colectividades u organizaciones (Warren, 2001). Esto es, que en las asociaciones complejas cada uno de sus miembros actúa con autonomía aunque los intercambios y la interacción se intensifiquen (Luna y Velasco, 2010; 2017).

En los espacios de gobernanza, la legitimidad se caracteriza por la obtención de resultados a través de la toma de decisiones que tiene como componentes básicos el

¹ Buena parte de las organizaciones complejas son organizaciones de organizaciones, o tienen una composición mixta de organizaciones e individuos, las que por lo general participan como “representantes” de otras organizaciones, sectores o grupos involucrados en la atención de un tema o un problema específico. Es el caso también de asociaciones individuales en las que diversos interesados como los beneficiarios, los donantes o en general los organismos financieros y patrocinadores, o los expertos, tienen una influencia importante en la toma de decisiones estratégicas de la organización (Luna y Velasco, 2010; 2017).

reconocimiento y delimitación de la participación de los miembros de la organización. En este sentido, la solidez del modelo asociativo, basado en las reglas comunes aprobadas y consensuadas, plantea resolver y manejar obstáculos mediante la participación de múltiples actores con la intención de obtener decisiones más incluyentes. Una decisión posee legitimidad cuando existe la capacidad de la asociación para generar adhesión, representatividad, inclusión, consistencia y respaldo de los miembros interesados o beneficiados (positivos y negativos) de la misma y más específicamente, la aceptación de la decisión tomada por la autoridad de la organización (Luna y Tirado, 2005). Para el estudio de la toma de decisiones es importante observar dos procesos: en un primer plano, la legitimidad en su toma de decisiones según el nivel de representación y aceptación de las decisiones por parte de los miembros de la organización que remite al funcionamiento interno de la organización, y por otra parte, la legitimidad que la asociación genera al participar en conjunción con otros actores, un enfoque en donde los procesos de toma de decisiones se estructuran bajo esquemas de horizontalidad.

En la toma de decisiones, un elemento relevante es el compromiso que se genera entre los miembros con la disposición de respetar los intereses de todos, de tal manera que se pueda obtener soluciones conjuntas (Messner, 1999). Las capacidades de los actores, por ejemplo, en términos de recursos económicos deberá minimizar el sobreponer sus intereses sobre los otros participantes basados en este atributo. La lógica de la toma de decisiones deberá privilegiar el carácter dialógico, el respeto a las decisiones de los otros actores, y minimizar la coacción u otros mecanismos de sanción que no hayan sido acordados entre los actores.

Hoy en día un tema que otorga legitimidad, no sólo a los gobiernos sino también a todas aquellas organizaciones que participan en espacios públicos y más aún cuando el uso de bienes privados genera bienes públicos, consiste en la rendición de cuentas. Aunque el tema de rendición de cuentas ha estado mayormente relacionado con la responsabilidad de las instituciones para mantener transparencia en sus funciones y generar un mayor control sobre los funcionarios públicos así como sobre los representantes de los ciudadanos, también se torna importante trasladar la rendición de cuentas a los actores que no intervienen en la esfera del poder, principalmente por su participación en los espacios públicos.

En el estudio de la rendición de cuentas y la transparencia se han analizado las relaciones entre gobernantes y gobernados donde los ciudadanos tienen el poder de verificar las acciones de los gobiernos y con ello la posibilidad de aplicar un esquema de recompensa-castigo. En este sentido los gobernantes tienen la obligación de ofrecer información sobre sus decisiones. Otro enfoque ha sido aquel donde los gobernantes poseen la capacidad de exigirse a sí mismos con la posibilidad de controlar y castigar su conducta; esta rendición de cuentas se considera de tipo horizontal. Este diseño institucional propone operar relaciones con actores políticamente iguales, con interacciones continuas y acciones sustancialmente formalizadas por la ley (Morlino, 2007; también véase García y Uvalle, 2017).

Para el caso de las asociaciones, la rendición de cuentas corresponde a los interesados y beneficiarios (*stakeholders*), quienes intervienen como actores de dichas relaciones. Aunque no existe aún un mecanismo coercitivo que exija a las organizaciones de la sociedad civil rendir cuentas de manera formal, aquellas asociaciones carentes de reciprocidad y transparencia tienden más al conflicto y a la falta de credibilidad por parte de los miembros, beneficiarios y simpatizantes. De este modo los procesos de rendición de cuentas permiten observar que tan legítima es una organización de la sociedad civil en relación con su potencial participación en procesos de gobernanza.

Hasta aquí se considera que para analizar las capacidades de cualquier organización de la sociedad civil, y en especial de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, es necesario enfocarse en su legitimidad adquirida en el escenario de sus interacciones sociopolíticas más próximas y recientes. La mirada analítica de dicha legitimidad, como se ha expuesto, estará conformada por la autonomía, toma de decisiones y rendición de cuentas, considerando que estos factores son los más acuciantes previamente a su involucramiento en un espacio de gobernanza específico.

3. El caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense

Las acciones de la FECHAC están inmersas en un ambiente asociativo, el cual es un escenario en el que ha sido importante la participación sociopolítica empresarial y de las

clases medias urbanas y cuyos cambios en el escenario político estatal han acompañado el desarrollo de la misma asociación. Desde la década de 1980, en el estado se identifica la actuación de una sociedad más participativa en contraposición a la modalidad corporativa del sistema político, mediante su involucramiento en la exigencia de contiendas electorales transparentes y la conformación de manera consistente numerosas organizaciones civiles independientes (véase Aziz, 1994; Aziz, 1996; Alfie, 2002; Orozco, 2003; Padilla, 2004; Martínez 2011).

En Chihuahua se reconoce una mayor participación del empresariado chihuahuense en la vida pública local, regional y nacional. Ha sido notable la presencia de los empresarios chihuahuenses en diferentes partidos políticos nacionales -PAN y PRI-, así como en cargos públicos, asociaciones filantrópicas, y en importantes acuerdos económicos de orden nacional e internacional (Mizrahi, 1992; 1999). Por otra parte, en los últimos años se ha presenciado un consistente pluralismo político en los gobiernos municipal y estatal que, sin embargo, no ha reducido la inconformidad social acerca de la incapacidad de estos órdenes de gobierno para resolver y atender la diversidad de problemas sociales que el contexto social demanda.

El proyecto de la Fundación del Empresariado Chihuahuense, tiene como antecedente el desastre natural ocurrido en el estado de Chihuahua en el año 1990, cuando una tromba afectó la capital del estado. Este suceso convocó a los empresarios para solicitar un gravamen adicional al impuesto oficial sobre nómina. La idea general consistió en la reconstrucción de casas e infraestructura dañada en la ciudad. El gobierno aceptó la propuesta y aprobó el impuesto por un año (1991-1992), durante el cual se recaudaron los recursos que se distribuirían a partir de 1992. Así comenzó a funcionar el fondo para la reconstrucción del Estado².

En 1994 los líderes empresariales decidieron solicitar la renovación del decreto del impuesto sobre nómina convirtiéndose en una demanda empresarial para el gobierno estatal. La coyuntura política del país favoreció su renovación debido a los acontecimientos sociales y políticos del momento: el levantamiento armado en el estado de Chiapas (la fundación argumentó que el levantamiento en Chiapas se sumó a su

² Véase página electrónica de la Fundación del Empresario Chihuahuense, www.fechac.org.mx

preocupación debido a las necesidades de la población indígena del estado) la elección presidencial, y la sequía en Chihuahua³. Frente a esta situación, el gobierno delegó funciones y aceptó la acción independiente de los empresarios lo que condujo a la interacción entre empresarios y gobierno con el objetivo de mejorar las condiciones del estado. La respuesta positiva del gobierno originó el Fideicomiso denominado “Fondo Social del Empresariado Chihuahuense”.

El Fondo Social del Empresariado Chihuahuense fue señal de la disposición tanto de los empresarios como de los gobiernos por generar políticas sociales de manera conjunta para el estado de Chihuahua. El fondo obtiene recursos de cada uno de los empresarios que invierten en el estado de Chihuahua (aproximadamente 38,000) contribuyendo con el 10% extraordinario del impuesto sobre nómina (ISN). Ese porcentaje representa el 2% del impuesto sobre nómina del total recaudado por el gobierno: un cálculo aproximado de lo que la fundación ha recibido es de ocho millones de dólares anuales, siendo la fundación comunitaria que recauda el mayor porcentaje en comparación con el total de las fundaciones mexicanas del mismo tipo (Berger, *et al.*, 2009). En 1996 la acción social empresarial se institucionalizó mediante la constitución de la Fundación del Empresariado Chihuahuense como una asociación civil.

El rasgo principal en el funcionamiento de la fundación se sustenta en su carácter de organización de segundo piso, es decir, una organización encargada de la recaudación de fondos orientados a la distribución de bienes o servicios, que mediante programas sociales articula y genera actividades en conjunción con otras organizaciones enfocadas al desarrollo y la creación de capital social. La donación de recursos que la fundación otorga a otras organizaciones promueve que las asociaciones civiles se acerquen a los programas que dan funcionamiento a la FECHAC. La misión de la fundación es “lograr mejores oportunidades para el desarrollo humano y social de los chihuahuenses” (FECHAC, 2007).

La FECHAC tiene una estructura de gobierno conformada por un consejo directivo y nueve consejos locales. El consejo directivo está compuesto por diecinueve empresarios que fungen como asociados directivos, de los cuales dieciocho provienen de los nueve

³ Véase Fechac, “La Fundación del Empresariado Chihuahuense” www.online.com.mx/plaza/Fechac/historia.html (consultada en enero de 2006).

consejos locales, más un presidente electo por la mayoría de los representantes de los consejos locales. Estos consejos se ubican en nueve municipios que la Fundación eligió como ciudades más importantes del estado considerando su grado de industrialización y actividad comercial: Ciudad Juárez, Chihuahua, Camargo, Delicias, Cuauhtémoc, Nuevo Casas Grandes, Parral, Ojinaga y Jiménez.

Esta aproximación al caso de la fundación, muestra las motivaciones por las que resulta de interés conocer cuáles son las capacidades que la asociación tiene para interactuar en espacios de gobernanza, sobre todo si se considera un entorno en donde ocurre una importante demanda de la sociedad y sus organizaciones para su involucramiento en los problemas sociales; una asociación que cimienta su financiamiento en un acuerdo intersectorial, y la cantidad de recursos que de este emana, siendo comparativamente hablando muy significativo con el resto de las fundaciones comunitarias del país. A continuación se genera el análisis de las capacidades de la FECHAC, para reconocer el carácter de su legitimidad para la inserción en espacios de gobernanza efectiva. Se procederá primero con el análisis de su autonomía, posteriormente la toma de decisiones, y finalmente la rendición de cuentas.

4. El análisis de la autonomía de la FECHAC

Es común que las OSC se vean amenazadas en sus objetivos y estructura organizacional por el involucramiento institucional o de sus donantes. Por tal razón, la autonomía de una asociación se encuentra directamente relacionada con la independencia, discusión, capacidad y libre ejercicio de las decisiones ajenas a los condicionamientos formales externos. Es decir, que ningún actor externo determina o impone los mecanismos, resultados de los procesos de negociación, toma de decisiones o cursos de acción que guían a la asociación (Luna y Velasco, 2010; Luna, 2008; Messner, 1999).

La participación de las organizaciones civiles en redes de políticas, tiene sustento en un intercambio de recursos entre diferentes sectores que reditúan en la generación, formulación e implementación de una política pública. No obstante, su participación en asuntos públicos ha llevado a que estas asociaciones pierdan paulatinamente su

autonomía –la cual siempre es relativa- y se conviertan en agentes dependientes del gobierno, consagrando su existencia a la complementariedad de las acciones gubernamentales (al respecto véase Salamon, 1995; 1999).

Para entender el nivel de autonomía del que dispone la fundación, será necesario realizar una revisión de los vínculos de tipo estructural, es decir, las interacciones de las que depende la FECHAC para llevar a cabo sus objetivos, misión y actividades cotidianas. Para este efecto se considerarán tres actores específicos con los cuales establece relaciones con mayor consistencia: el gobierno estatal y municipal, las cámaras empresariales y las organizaciones civiles.

Un punto estructural de la relación que la FECHAC establece con el gobierno, se encuentra en el fideicomiso que da sustento financiero a la organización. El fideicomiso que actualmente dota de una importante cantidad de recursos económicos a la fundación y sus programas es resultado de la participación, acercamiento y acuerdos que ha establecido el empresariado chihuahuense con el gobierno del estado en los últimos años. La participación del gobierno en el fideicomiso, mediante el Comité Técnico, permite hablar de un intercambio entre estos dos actores. El fideicomiso representa un conjunto de recursos públicos de origen privado, los cuales son distribuidos previa deliberación entre los miembros del gobierno y los empresarios pertenecientes a la FECHAC. La estructura del Comité, predominantemente conformada por miembros de la fundación, permite destinar los recursos a los programas y proyectos que la propia fundación ha propuesto; por otra parte los miembros del gobierno tienen la capacidad de proponer y vincular los programas públicos con las acciones de la fundación, lo cual se ha hecho recurrentemente en los últimos años, coincidiendo con programas públicos a nivel local, estatal y con programas de instituciones de diferentes órdenes de gobierno.

Es importante destacar que la caducidad del fideicomiso plantea una situación de riesgo para la autonomía de la fundación, principalmente porque se ha tenido que refrendar este acuerdo entre empresarios y gobierno en varias ocasiones lo que ha generado un escenario de disputa política, o de conciliación y acuerdo entre estos actores. Este aspecto coyuntural es un espacio latente de conflicto en el cual se entremezclan intereses ajenos a la Fundación y repercuten directamente en la autonomía de esta asociación.

La FECHAC, se caracteriza estructuralmente por la descentralización de funciones en sus nueve Consejos Locales: estos son los encargados de establecer contacto directo con los ayuntamientos para elaborar, implementar y evaluar proyectos y programas. Este acercamiento y la presencia a nivel municipal le han permitido actuar con mayor dinamismo y libertad. La promoción del desarrollo social en el ámbito local importa tanto a los actores sociales como a los gobiernos municipales, lo que alimenta la promoción de la coordinación de los diferentes actores. En estos espacios es donde se reconoce con mayor ahínco la autonomía de los participantes, público interesado e involucrados.

Por otra parte, la FECHAC establece relaciones directas con las asociaciones empresariales en términos de intercambio de información, aportaciones voluntarias de recursos económicos y materiales, y la intervención en la designación de los miembros de la asociación. Estatutariamente las asociaciones empresariales no tienen presencia al interior de la Fundación; el intercambio que impacta en la autonomía política de la asociación, se refiere a la participación de algunos líderes provenientes de las organizaciones empresariales en los consejos locales y directivo. Al conformarse la FECHAC, los consejeros eran presidentes de distintos organismos empresariales; al término de su responsabilidad algunos decidieron continuar participando en la Fundación de manera voluntaria⁴. Con el tiempo, la remoción de los consejeros dio movilidad a la presencia directa de los organismos empresariales en la fundación. No obstante, es importante destacar que las cámaras continúan interviniendo en la designación de los miembros de la fundación, lo que la coloca en una situación que debilita su autonomía asociativa, puesto que los miembros son exclusivamente empresarios, y estos son parcialmente designados por las asociaciones empresariales. Además, el Consejo carece de la membresía de actores sociales reconocidos provenientes de otros espacios sociales como las universidades, otras asociaciones civiles, y expertos en los temas que la fundación pretende colaborar para su resolución. En términos normativos, es de esperarse que las fundaciones comunitarias tengan en sus consejos directivos la

⁴ La Fundación del Empresariado Chihuahuense, www.online.com.mx/plaza/Fechac/historia.html (consultada en enero de 2006).

participación de diferentes actores sociales, acorde con los temas que la misma asociación ha definido (Berger, 2009).

En la literatura las fundaciones comunitarias cumplen dos funciones centrales: ser financiadoras sociales y articuladoras de esfuerzos locales (Charry, 2005; Natal y Muñoz 2016), lo que alimenta la interacción e interdependencia de los actores sociales interesados en el desarrollo social. La apertura de la fundación hacia el entorno, entendida como elemento inherente a sus propósitos, le ha permitido promover una serie de programas y proyectos guiados por la independencia y autonomía de las asociaciones participantes de manera innovadora. Los programas de “operación desincorporada” y la “metodología Triple i” son dos instrumentos que ha utilizado la Fundación para establecer vínculos interorganizacionales guiados por la interdependencia y la conformación de redes sociales.

La metodología de los programas Triple i (integrales, intersectoriales e interinstitucionales), promueven la participación intersectorial reconociendo que la interdependencia entre los participantes interesados permitirá lograr propósitos específicos⁵. De acuerdo con la FECHAC (2001), esto permitirá fortalecer a las instituciones mediante la recuperación de experiencias y la optimización de recursos, lo cual permite en el desempeño evitar la duplicidad, ampliar la cobertura y mejorar los servicios. La coordinación social que se promueve a través de esta metodología, se diferencia de los antiguos esquemas verticales en la toma de decisiones con un solo actor como rector y dominante -el gobierno- y con la intención de lograr acuerdos aislados de los actores involucrados e interesados en subsanar una problemática social particular. Actualmente se reconoce la potencialidad de los actores coordinados e interdependientes entre sí, factor que reconoce la autonomía de cada participante en la construcción de políticas públicas.

En los “programas de operación desincorporada”, la Fundación promueve la conformación de nuevas asociaciones. En el informe de 2002, se mencionaba que “las organizaciones creadas tienen una planeación de desarrollo institucional enfocada a hacerlas

⁵ Los programas “Triple i”, se refieren a un esquema para la planeación de programas sociales sustentado en la metodología que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los países en vías de desarrollo.

autosustentables en el largo plazo”. La fundación descentraliza funciones y permite a las nuevas organizaciones tener una autonomía limitada, relacionada con la determinación de sus márgenes de acción bajo la condición de mantener el propósito por el que fueron creadas. Los recursos son aportados por la FECHAC, permitiendo su libre ejercicio condicionado a la rendición de cuentas, requisito indispensable para mantener la dotación financiera. En la estructura organizativa de la nueva asociación, debe ser incluido por lo menos un consejero directivo y hasta tres consejeros locales, los cuales no podrán presidirla (FECHAC, 2007). La autonomía de las nuevas asociaciones depende en gran medida de la conformación de sus órganos de gobierno, de sus participantes y, por otra parte, de los recursos que la fundación destine. Los efectos de este mecanismo de participación multiplicada de organizaciones no han sido analizados, pero permiten visualizar el ejercicio de una disposición a la promoción de la autonomía de las asociaciones que la fundación incuba.

5. El análisis de la toma de decisiones de la Fundación

La toma de decisiones es un elemento importante para cualquier organización ya que por medio de esta se definen las reglas, procedimientos y acciones de la asociación. El principio de la racionalidad en las organizaciones, otorga la posibilidad de obtener resultados efectivos mediante una serie de procedimientos, además del surgimiento de un liderazgo que brinde la coordinación de la acción de sus miembros con miras a lograr las metas organizacionales (Luna y Velasco, 2010).

La FECHAC es una asociación con miembros claramente homogéneos, todos ellos empresarios, con un alto grado de identidad y aceptación de las normas que se dictan, así como por los resultados que consiguen mediante sus programas. La estructura organizativa está constituida por un consejo directivo y nueve consejos locales permiten que los empresarios puedan estar representados, ya que en el consejo directivo se encuentran los representantes de los nueve consejos los cuales fungen como dirigentes

de cada localidad⁶. De manera normativa, y con la intención de legitimar el consenso, la fundación actúa como una asociación de tipo democrático-liberal (Luna y Tirado, 2005). Su representatividad está basada en el principio democrático que permite a los grupos y a las opiniones encontradas en la asociación, beneficiarse de un representante local. La ventaja de este modelo consiste en facilitar el desarrollo de diferentes corrientes de opinión capaces de generar acuerdos con tendencia al consenso.

La fundación ciñe su legitimidad a la competencia entre diferentes opciones definiéndose ganadores por medio de votación, donde la resolución de las mayorías es el principal elemento de elección. Lo anterior garantiza que en la toma de decisiones se obtengan acuerdos por medio de una mayoría dando por sentado que la consulta a la fundación responde a derechos explícitamente reconocidos. Estatutariamente los empresarios eligen a sus dirigentes, es decir, presidente, consejeros directivos y consejeros locales, mediante la mayoría calificada, esto es 60% de los miembros presentes (FECHAC, 2007). Cada consejo tiene un número de empresarios que eligen a su presidente, quien los representa con voz y voto en el consejo directivo. Sin embargo, la promoción de líderes empresariales por parte de las cámaras es una práctica continua.

En lo que respecta al funcionamiento del consejo, se puede observar de manera tácita que la importancia de las temáticas que se ponen a debate para su aprobación tiene un orden según el sentido de preferencias, lo que puede generar varios puntos de controversia que polariza a los consejeros. Concretamente, los programas que apoya FECHAC están en función de temas predominantes, elegidos por los empresarios, acorde con los objetivos de la asociación: salud, educación, responsabilidad empresarial y capital social. Lo anterior ha implicado la negociación y exclusión de algunas propuestas, y como consecuencia la generación de algunos problemas entre el consejo general y los consejos locales al homogenizar los problemas y las soluciones. Ciertamente la agregación de preferencias individuales siguiendo la regla de la mayoría puede producir resultados inestables como consecuencia de la exclusión de ciertas visiones. Sin embargo, de acuerdo con el punto de vista de los miembros de la FECHAC el consenso se beneficia

⁶ En la opinión de los miembros del staff de la FECHAC, existen diferentes corrientes en su interior que radican en visiones de cómo manejar la asociación, es decir, las diferencias están depositadas en qué programas se apoyaran y cuántos recursos se les asignará a cada proyecto.

por una estructura organizativa fuerte, con recursos suficientes y el liderazgo del presidente de la fundación.

Los miembros de la FECHAC entran voluntariamente y están en libertad de salir de la organización cuando así lo deseen. Esto coadyuva a que la representación no sea cuestionada al mismo tiempo que la eficacia en la toma de decisiones y el liderazgo del presidente de la fundación facilita el logro del consenso y la obtención de acuerdos. La homogeneidad de la fundación también facilita un interés unificado que no complica el proceso de toma de decisiones en su interior.

6. La rendición de cuentas de la Fundación

La FECHAC informa y trasparenta las acciones a sus miembros y beneficiarios, así como al público en general. La claridad de las reglas entre los miembros y la información que se provee de las mismas es significativa para conseguir la certeza y aprobación al interior de la organización. De acuerdo con Cabrera (2001), la transparencia de las fundaciones permite el reconocimiento de los donantes quienes colaboran y contribuyen con aquellas que manejan mejor sus aportaciones, y de sus beneficiarios quienes confían en que las cosas se están haciendo bien y pueden acercarse a la fundación para solicitar su intervención.

En la FECHAC, se hacen públicos los estados financieros a través de su página de internet; asimismo, la rendición de cuentas ocupa un espacio donde los empresarios, por acuerdo con el gobierno, deciden hacer públicos sus estados de cuenta al aprobarse la Ley de Transparencia y Acceso de Información del Estado de Chihuahua en 2006⁷.

Un mecanismo para transparentar los estados financieros ha sido la contratación de un auditor externo que otorga confiabilidad. De tal manera, empresarios, autoridades estatales, donantes y beneficiarios son considerados en la organización y pueden apreciarse vinculados en el proceso asociativo. Los datos manejados por la fundación, a partir del Informe Anual de Actividades el cual contiene información acerca de los estados

⁷ Según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del estado de Chihuahua, las asociaciones civiles no están obligadas a hacer pública su información financiera; sin embargo, la fundación decide hacerlo así.

financieros auditados, tiene como finalidad abrirse al escrutinio público de las fracciones del Congreso del estado de Chihuahua, las cámaras y organismos empresariales, medios de comunicación y asociaciones de profesionales⁸.

El presidente de la asociación dirige un informe convocando a los empresarios y sus organizaciones, autoridades estatales y legisladores, así como organizaciones de la sociedad civil y donantes. En este evento el presidente informa principalmente sobre la inversión total anual de la asociación. Lo anterior, puede explicar la razón por la que algunos organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro Mexicano para la Filantropía y la Fundación Vamos, han decidido hacer donaciones para la ejecución de programas en conjunto con otras asociaciones civiles, otorgándoles un voto de confianza como consecuencia de su labor social al interior del estado⁹.

El sistema de rendición de cuentas al interior de las asociaciones civiles, no ha establecido mecanismos coercitivos que permitan un mayor control de éstas aún cuando manejan recursos públicos. Sin embargo, es interesante la apertura e iniciativa de las asociaciones para ofrecer información acerca de sus recursos que pueden ser públicos y privados.

7. Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el carácter de legitimidad que tiene la Fundación del Empresariado Chihuahuense en términos de su potencial actuación en espacios de gobernanza democrática, entendida esta, como un *locus* plural que busca ser integrada por actores sociales con legitimidad en el medio sociopolítico en el que se establece.

La FECHAC es una organización que mantiene un grado considerable de legitimidad en su actuación y le permite ser un actor legítimo en los espacios de gobernanza democrática en el estado de Chihuahua. Dicha legitimidad se basa en su autonomía relativa en relación con el gobierno, aunque parcial en relación con los empresarios; el reconocimiento originado por la interacción y comunicación con las OSC de la entidad de

⁸ www.fechac.org/pdf/infomes/informe2008

⁹ www.fundacion.org.mx

manera primordialmente horizontal, y la apertura para transparentar el uso de los recursos que dona para diferentes programas sociales.

En lo que respecta a la toma de decisiones, un factor que representa un conflicto latente y que puede minar su autonomía, es la incidencia de las cámaras empresariales. Aunque este es el diseño que la propia asociación ha definido de manera autónoma, puede tener implicaciones de carácter político y económico, es decir, la potencial colonización de la esfera del mercado en la asociación como señalaría Habermas (2002). Sobre todo si se considera que las fundaciones comunitarias al tener el carácter de ser recaudadoras de fondos privados y públicos, en este caso públicos, se espera que sus decisiones sean tomadas por actores comunitarios destacados y afines a los problemas sociales de la comunidad.

La FECHAC ha logrado consolidarse como una organización de la sociedad civil con capacidad de convocatoria con derecho a voz y voto en las decisiones públicas. La rendición de cuentas, procedimiento relevante en la discusión de la gobernanza, caracteriza a la fundación como un ejemplo de transparencia para otras OSC ubicadas en Chihuahua: de hecho, una de las exigencias para hacer efectiva la donación de recursos a las OSC locales es justamente la transparencia del manejo de los recursos, lo cual obliga a procedimientos similares a las organizaciones receptoras.

Es necesario destacar que el análisis que aquí se ha propuesto para la Fundación, aplica a otro tipo de organizaciones civiles, y es de interés para promover la participación de actores sociales en las nuevas formas de coordinación social como la gobernanza, para que funcionen no sólo como legitimadores de las decisiones de gobierno, sino como partícipes con capacidades sociopolíticas para la toma de decisiones públicas.

Finalmente, es necesario destacar que por medio de la evaluación *a priori* de las asociaciones ante la conformación formal de arreglos sociopolíticos de coordinación intersectorial, será posible otorgar legitimidad a estos espacios de gobernanza, así como generar potenciales resultados efectivos en dichos arreglos. Además, apuntar que esto no signifique una evaluación en cantidad, o tamaño de la asociación sino en la cualidad de su legitimidad como se ha establecido en este artículo.

8. Fuentes de información

Aguilar, Luis F. (1999), "Coordinación Social y Administración Pública", en *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales.

Ahme, Gôran y Nils Brunsson (2005), "La regulación suave desde una perspectiva organizacional", en *Gestión y Política Pública*, 14(3).

Aziz Nassif, Alberto (1994), *Chihuahua: Historia de una alternativa*, México: La Jornada-CIESAS.

_____ (1996), *Territorios de Alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México: Triana.

Berger, Renee (coord.) (2009), *Fundaciones comunitarias en México: un panorama detallado*, México: Teamworks, Alternativas y Capacidades.

Brunsson, Nils y Johan Olsen (1999), *The reforming organization*, Sanviken, Noruega: Fagbokforlaget

Cabrera de Luna, Miguel Ángel (2001), "Propuesta de balance social para Fundaciones", en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC-España, noviembre, núm. 0039.

Charry, Clara Inés y Susan López Jasso (2004). "Las Fundaciones comunitarias en México y el Mundo", en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, año/vol. 2, núm. 004.

FECHAC (2006), "La Fundación del Empresariado Chihuahuense", disponible en www.online.com.mx/plaza/Fechac/historia.html (consultada en abril de 2015)

FECHAC (2001), "Metodología de los programas integrales, interinstitucionales e intersectoriales", disponible en http://www.fechac.org/pdf/metodologia_pti.pdf (consultada en marzo de 2017)

FECHAC (2007), *Estatutos*, Chihuahua: FECHAC.

García, Maximiliano y Ricardo Uvalle (coord.) (2017), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, México: UNAM.

Habermas, J. (2002), *Teoría de la Acción Comunicativa*, México: Taurus.

Luna, Matilde (2008), "Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: Entre la deliberación y la negociación", en Cristina Puga y Matilde Luna (Coords), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Luna, Matilde y Ricardo Tirado (2005), "Modo de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-marzo, año XLVII, núm. 193.

Luna, Matilde y José Luis Velasco (2010), "Mecanismos de toma de decisiones y desempeño en sistemas asociativos complejos", en Matilde Luna Ledesma, Cristina Puga Espinosa (coord.), *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*, España: Anthropos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Luna, Matilde y José Luis Velasco (2017), *Complex Associative Systems: Cooperation amid Diversity*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Martínez Carmona, Carlos (2011), *Entendiendo el entorno asociativo. El caso de la ciudad de Chihuahua*, Madrid: Editorial Académica Española.

Mayntz, Renate (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, CLAD, noviembre, núm. 21, pp. 1-8.

Messner, Dirk (1999), "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norberto Lechner, René Millán *et al.*, *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales.

Millán, René, (1999). "Problemas generales y particulares de la coordinación social", en Norberto Lechner, René Millán et al (coord), *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés e Instituto de Investigaciones Sociales.

Mizrahi, Yemile (1992), "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños", *Foro Internacional*. México, núm. 5, octubre-diciembre.

_____ (1996), "¿administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", *Frontera Norte*, Colegio de la Frontera Norte, núm. 16, julio-diciembre 1996.

Morlino Leonardo (2007), "Calidad de la democracia. Notas para su discusión". En César Cansino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la Transición*: México: CEPCOM, Educación y Cultura.

Natera Peral Antonio (2005), "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, Vol. 67.

Natal, Alejandro y Humberto Muñoz Grandé (2016), *Fundaciones comunitarias en México: Nuevos aportes para el desarrollo local*, México: Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector.

Orozco, Víctor (2003), "Las elecciones de 1994", en *Diez ensayos sobre Chihuahua*, México: Doble Hélice.

Padilla, Héctor (2004), *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, Chihuahua: UACJ.

Pierre, Jon y Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York: Macmillan Press.

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Salamon, Lester (1995), *Partners in public service government-nonprofit relations in the modern Welfare State*, Maryland: The John Hopkins University Press.

Salamon, L. y Anheier, H., (1999), *Nuevo estudio del sector emergente, resumen*, Madrid, España: Fundación BBV, Universidad John Hopkins.

Schmitter, Philippe, (2001), "What is there to legitimize in the European Union... and How might this be accomplished?" *Political Science Series*, 75, Wien: Institut für Höhere Studien.

Warren, Mark (2001), *Democracy and association*, EUA: Princeton University Press.



ENCrucijada

REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

27° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:

Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:

Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 8, No.27, septiembre-diciembre 2017, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 20 de septiembre de 2017.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación