



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 233-265

Los modelos de organización de los movimientos sociales y la influencia de las políticas públicas. El caso de las asociaciones de consumidores en Andalucía¹

—*M^a Antonia RAMÍREZ PÉREZ** y *Clemente J. NAVARRO YÁÑEZ***—

1. Introducción

La literatura más reciente sobre acción colectiva, movimientos sociales y grupos de interés viene insistiendo en la influencia de factores contextuales en la dinámica interna y externas de tales fenómenos. Así, se indica que la estructura de oportunidad política, y en concreto las políticas públicas pue-

¹ Una versión anterior fue presentada como comunicación en el *I Congreso Andalúz de Ciencia Política y de la Administración*, Almería, mayo de 1999. En ella y en la aquí presentada agradecer a Eduardo Moyano Estrada las sugerencias y comentarios al texto.

* Universidad de Córdoba. Cátedra de Participación Ciudadana.

** Universidad Pablo de Olavide.

tas en marcha por las agencias gubernamentales pueden influir en las orientaciones, estrategias y formas organizativas de éstos, entre otras cuestiones.

En este marco, el presente artículo trata de presentar un análisis acerca de la influencia de las políticas públicas sobre el proceso de institucionalización de las organizaciones formales de los movimientos sociales². Más concretamente, se postulará que la aparición de una política pública, y la oferta de oportunidades de participación que pueda darse a través de ella, son factores que inciden de forma significativa en la transformación de los grupos, desde un modelo que se denominará “movimiento de base” –uso de incentivos colectivos, la movilización, escasa estructura organizativa...– a otro modelo denominado “grupo de interés” –uso de incentivos selectivos en forma de servicios, negociación, densidad estructural, etc.–...

Tales presupuestos han de completarse atendiendo a un rasgo estructural que caracteriza a los movimientos sociales. Éstos, entendidos como agencias de cambio apoyadas en la ciudadanía, más o menos articuladas, para el éxito de sus demandas habrán de atender a una mayor o menor apertura del sistema político y, en concreto, a las agencias gubernamentales que, en última instancia, son las que determinan la inclusión o no en su agenda de las preferencias del movimiento, así como de los recursos disponibles para el buen éxito de la demanda. En este sentido, una mayor o menor apertura del sistema político podrá condicionar el desarrollo y mantenimiento del movimiento –aportando recursos económicos, institucionales, políticos... (Sztompka, 1995; Navarro, 1999).

Para confirmar tales presupuestos se utilizará como corpus empírico el estudio realizado en torno a tres asociaciones de consumidores y usuarios (AACC): la Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa AL-ANDALUS, la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA) y la Unión de Consumidores de Andalucía (UCE-Andalucía), que son, hoy día, reconocidas por la administración pública como representantes de los derechos de los consumidores y usuarios. En concreto, el análisis partirá de una serie de entrevistas

² Dentro de las estructuras de movilización del movimiento se diferencia a las organizaciones formales de aquellas otras que no participan de ese rasgo. Entre las organizaciones formales encontramos a los movimientos sociales organizados (MSO), los grupos de interés, las organizaciones de apoyo –iglesia, medios de comunicación– clubs, asociaciones voluntarias, etc. Entre las segundas se incluyen redes de parentesco y amistad, así como redes informales compuestas por miembros activos del movimiento (McCarthy, 1996; Kriesi, 1996).

realizadas a diferentes cargos políticos y técnicos de cada una de las asociaciones, así como a personal técnico de la administración autonómica (Moyano y Navarro, 1999)³. En el primer apartado del artículo se presenta el marco de análisis para el estudio del fenómeno analizado. En el segundo se desarrolla empíricamente el modelo de análisis propuesto. Para acabar en el tercero con unas breves conclusiones al respecto.

2. Marco de análisis: oportunidades políticas y estructuras de movilización

El artículo trata de mostrar cómo las organizaciones de interés público, en su proceso de institucionalización, pasan del *Modelo Movimiento de Base* al *Modelo Grupo de Interés*. Con el primero se atiende a movimientos sociales poco organizados con una amplia base social de apoyo. En el segundo la relevancia recae en el acceso a los procesos formales de adopción de decisiones –*policy making*– antes que en la búsqueda de apoyos sociales.

Ahora bien, ¿por qué y cómo se produce este cambio? ¿Cuáles son los elementos que influyen en la estructura de las organizaciones hasta el punto de provocar en ellas el cambio?

Existen algunas respuestas que se centran, sobre todo, en procesos organizativos endógenos, tal y como la formación de coaliciones y clientelas internas, o el juego de poder de los dirigentes, de las que vienen dando cuenta la teoría de la organización y su aplicación a las organizaciones políticas (Panebianco, 1990). Sin desatender este aspecto, nos centraremos aquí en los cambios en el contexto institucional en el que actúan, esto es, cómo los cambios en la estructura institucional, entendida como estructura de oportunidades, influyen en la dinámica y estructuración de los movimientos sociales.

³ Se realizaron un total de 29 entrevistas. Siete de ellas a los jefes de servicio de las delegaciones provinciales de consumo y el resto a cuadros técnicos y políticos de cada una de las organizaciones consideradas, repartiéndose el total de la siguiente manera: AL-ANDALUS siete; FACUA siete y UCE ocho. En algunos casos en la entrevista participaban dos personas, por lo que el número de entrevistados/as es mayor que el de entrevistas. Esta información se completa con la documentación aportada por cada una de las asociaciones a nivel regional y provincial. En concreto, junto a la Memoria de Actividades de los años 1997 y 1998 que proporcionaron las federaciones, se adjuntaron folletos publicitarios y notas de prensa sobre diversas actividades desarrolladas.

2.1. El papel de las políticas públicas en el proceso de institucionalización de las organizaciones de los movimientos

En los diversos trabajos desarrollados por H. P. Kriesi se viene a establecer el escenario general en el que tiene lugar la aproximación entre los movimientos sociales y las autoridades públicas. Así, los poderes públicos pueden adoptar una estrategia dominante inclusiva o de exclusión hacia los movimientos sociales, dando cabida o no a estos en el sistema político. Además de ello, las agencias gubernamentales pueden favorecer o no la autoorganización de la sociedad civil, bien sea a través de la aplicación del principio de subsidiariedad en torno a cuestiones sociales, bien sea a través de estrategias de cooptación, en las que se reconoce públicamente y se incluye en los procesos de consulta a las asociaciones. Estrategia inclusiva y facilitación de la autoorganización darán cuenta, pues, de una estructura de oportunidades favorable al desarrollo de los movimientos sociales (Kriesi, 1992,1996).

Junto a ello, el estudio de la estructura de oportunidad política viene centrándose, entre otros, en las posibilidades que surgen de situaciones político/administrativas específicas, el modo en que las instituciones políticas canalizan la demanda de ciertos grupos sociales y las consecuencias que de esta situación se derivan (Tarrow, 1996). En los diversos estudios llevados a cabo se observa cómo las políticas públicas derivadas de esa situación político/administrativa pueden influir en la génesis, desarrollo y en el proceso de toma de decisiones de los movimientos sociales estudiados (McCarthy, 1991, 1996; Amenta y Zylan, 1991; Eisenger, 1973). De forma más concreta, las organizaciones y movimientos sociales pueden beneficiarse de las políticas públicas puestas en marcha por las agencias gubernamentales a través de tres aspectos principales: la facilitación de los recursos, la canalización de la demanda y la capacidad de influencia en las políticas públicas. La existencia de este tipo de políticas públicas se traduce, en definitiva, en *inputs* dirigidos al crecimiento y expansión de la organización del movimiento. Ahora bien, esto supone un cambio en el marco institucional o estructura de oportunidades en la que actúan estas organizaciones, lo que a su vez se reflejará tanto en sus objetivos, como en sus estrategias y en su estructura organizativa.

Así, *la facilitación de recursos*, principalmente económicos, favorece la consolidación y expansión de la estructura organizativa; como por ejemplo, al hacer posible la adquisición o alquiler de nuevas sedes, la contratación de personal especializado, etc... Así mismo, una vez garantizado el funcionamiento básico de la organización, los recursos pueden utilizarse para la

provisión de bienes y servicios que pueden ser ofrecidos en la forma de incentivos selectivos para procurar el reclutamiento de nuevos miembros.

Por otro lado, la puesta en marcha de políticas que *canalizan la demanda*, en forma de oficinas u organismos específicos, y la incorporación de personal de las organizaciones a éstas, favorece así mismo la expansión de la estructura, al irse incorporando a la organización nuevas áreas de especialización relacionadas con las existentes en dichos organismos. Ello puede suponer la incorporación de nuevos servicios hasta ese momento inexistentes, lo que puede repercutir en la captación de nuevos socios. Además de ello, su inclusión en estas oficinas da cuenta de un trabajo coordinado con otras organizaciones o con agencias gubernamentales, lo que supone que, con independencia de la realización de actos de protesta o denuncia, varíe su repertorio de acción hacia actuaciones más consensuadas.

Así mismo, su inclusión en órganos de representación y participación, a través de los cuales pueden *influir en las políticas públicas*, orienta su actitud hacia el diálogo y la concertación con los diferentes actores que forman parte de las políticas que se pongan en marcha. Esto supone, a su vez, un papel mediador de los dirigentes de la organización, pues han de velar para que los acuerdos adoptados sean observados por los miembros de su propia organización.

2.2. Modelo de análisis para el estudio de las organizaciones de los movimientos sociales.

Para conocer si los movimientos sociales surgen y se desarrollan como respuesta a oportunidades políticas que el medio ofrece, se ha diseñado un modelo analítico que tiene presentes las características de las organizaciones del movimiento en distintas fases del proceso de institucionalización. La primera fase se correspondería al *Modelo Movimiento de Base* y la segunda con el *Modelo Grupo de Interés*. El primer modelo, siguiendo a Rucht (1996), se caracterizaría por la necesidad de movilización de sus miembros, por la realización de actos de protesta no convencionales⁴ y por una estructura

⁴ Por prácticas o acciones convencionales y no convencionales se adopta la definición de Kriesi (1996:255). Las prácticas convencionales incluyen "acciones legales –como la interposición de una demanda–, acciones políticas convencionales –como la participación en un proceso de consulta–, acciones convencionales con intervención de los medios de comunicación –como conferencias de prensa o resoluciones de carácter público– y huelgas, todo

laxa e informal. El modelo “grupo de interés”, en cambio, depende en gran medida de una organización formal de cara a poder influir en el proceso político, concediéndosele menor importancia a la participación directa de los miembros en las acciones llevadas por ésta.

Tanto uno como otro modelo participan de una serie de dimensiones que facilitan su análisis comparado. En concreto, las organizaciones, bien en sus orígenes, bien en momentos posteriores, desarrollan unos objetivos, unas estrategias de acción y una estructura de organización (ver cuadro 1).

En cuanto a los *objetivos*, en un primer momento la organización suele proponerse como objetivo la puesta en práctica de acciones que favorezcan los fines por los que surge el movimiento, intentando con ello un cambio en las acciones llevadas a cabo por los centros decisores de poder. Con posterioridad, la organización, si bien no renunciará a los fines que persigue, tenderá a iniciar un proceso de consolidación y permanencia, constituyendo éste entonces el objetivo prioritario⁵. Si en el primer caso se trata de un objetivo que se orienta hacia el exterior y con relación a los intereses que se dice defender, en el segundo caso se orienta hacia el interior y con relación a la lucha por el control de la organización (Panebianco, 1990:27-59).

En cuanto a la segunda dimensión, ésta tiene como objeto la base social del movimiento. En concreto, se refiere a las *estrategias de acción* de la asociación. Entre éstas cabe distinguir dos aspectos. Uno de ellos se refiere a los *repertorios de acción*, las vías a través de las cuales la organización o el movimiento desarrolla su actividad. Éstos pueden manifestarse, por un lado, mediante la existencia de prácticas convencionales o no convencionales y, por otro lado, a partir de la participación directa o no de sus miembros en

ello en la medida que se informe de ellas en la prensa. Por sucesos no convencionales se entiende cualquier tipo de acción pública violenta, de confrontación o manifestación de la que se informe en la prensa”.

⁵ A este respecto McAdam, McCarthy y Zald señalan: “... la naturaleza de estos grupos organizados también puede variar enormemente. Si bien a menudo los movimientos sociales surgen en el seno de instituciones establecidas o redes asociativas informales, rara vez permanecen encuadrados en estos escenarios que poco recuerdan a los *auténticos* movimientos. Porque, para que éstos sobrevivan, los contestatarios deben ser capaces de crear un tipo de estructura organizativa al estilo de las adoptadas por los movimientos sociales con estructura formal...” (McCarthy, MacAdam, Zald, 1996:37). No obstante, la desvinculación del movimiento de la estructura que lo arroja en su nacimiento no supone una pérdida total de conectividad con el mismo. Las relaciones de colaboración entre ambos se manifestarán en aquellos momentos en los que se necesite aunar esfuerzos.

éstas prácticas (Kriesi, 1996). Para el modelo “movimiento de base” *la movilización* supone la base de su legitimación. Por tanto, el éxito en sus acciones se basa, por un lado, en la existencia de un nutrido grupo de activistas que secunde las acciones y, por otro lado, en que éstas no han de discurrir necesariamente por los cauces legalmente establecidos para la acción, sino por aquellos que mejor atiendan al éxito de la empresa llevada a cabo. En cambio, el “grupo de interés” basa su legitimidad en la norma que lo erige, que lo reconoce ante las autoridades públicas como representante de los intereses de un colectivo concreto. Su inclusión en el sistema político institucional como interlocutor válido supone, por un lado, que su acción discurra por cauces legales y, por otro lado, al no necesitar recurrir de forma constante a la movilización para legitimarse, que no necesite de la participación directa de sus miembros. Por ello, podría decirse que el “grupo de interés”, normalmente, realizará acciones de tipo convencional en las que no es necesario la participación directa de sus miembros, mientras que el “movimiento de base”, para legitimar su acción, recurre en mayor medida a prácticas que no son necesariamente convencionales y en las que participarán activamente miembros del movimiento.

El segundo indicador que daría cuenta de las estrategias de actuación sería *la estructura de incentivos*, por la que se pretende ganar la lealtad de sus miembros reales y potenciales. En este sentido, los incentivos colectivos son la expresión de la identificación del grupo con los fines de la organización. A través de ellos, en forma de un bien público, se mantiene la lealtad de los miembros (Panebianco, 1990). El “grupo de interés”, si bien no renuncia a proveer al conjunto de la comunidad afectada de una serie de bienes y servicios, o al menos actúa para que la administración los ponga a disposición del ciudadano independientemente de que éste quiera o no beneficiarse de ellos, sobre todo busca la afiliación al grupo mediante la provisión de incentivos selectivos, es decir, de una serie de actividades y servicios de tipo instrumental/utilitario a los que sólo acceden los asociados⁶. Ello, según la teoría de los incentivos selectivos propuestas por Olson (1965), redundaría en el aumento potencial del asociacionismo.

La tercera dimensión da cuenta de la *estructura organizativa* de la asocia-

⁶ La identidad colectiva como un “objeto de consumo” a partir de la provisión de incentivos selectivos es un aspecto desarrollado por el enfoque “desde arriba hacia abajo”. Sobre éste puede consultarse JOHNSTON, LARAÑA y GUSFIELD (1994: 17-20), así como la bibliografía a que se remiten.

CUADRO I
Modelos para el análisis: Dimensiones e indicadores

Dimensiones	Indicadores	Modelo movimiento de base	Modelo grupo de interés público
Objetivos		Orientados hacia los fines que persigue	Orientados hacia la permanencia de la organización
Estrategias	Repertorios de acción	No convencional	Convencional
		Participación directa de miembros	No participación directa de miembros
	Estructura de incentivos	Colectivos	Selectivos
Estructura organizativa	Complejidad estructural	Reducido número de unidades territoriales	Expansión territorial
		No cualificación de sus miembros	Cualificación de sus miembros
		Control por autoridad	Control por tareas/objetivos
	Toma de decisiones	Centralizado	Descentralizado

Fuente: elaboración propia.

ción; en concreto, se considerarán dos cuestiones. Por un lado, el aumento en la *complejidad organizativa* –tanto lo que se refiere a diferenciación y especialización funcional, como a la extensión territorial– conforme la organización se institucionaliza, y por otro, el proceso de *toma de decisiones* en uno u otro modelo. En cuanto a la complejidad organizativa, además de un aumento de las unidades territoriales existentes, ésta puede observarse a partir de la cualificación de sus miembros y del tipo de control que se ejerza en la organización. Los movimientos sociales se suelen caracterizar por estar constituidos por un determinado número de individuos muy motivados en la consecución de algún fin concreto, pero desarticulados en cuanto estructura organizativa se refiere. En este sentido, es posible encontrar en el grupo a

personas que desarrollan varias actividades propias de la organización de manera simultánea, sin existir departamentos o áreas agrupados según los diferentes objetivos que se ha propuesto la organización. Conforme la organización va consolidándose se inicia un proceso de especialización por áreas, asignando a grupos o individuos cualificados la ejecución de los objetivos asignados a cada una de ellas. En esta misma línea, el “movimiento de base” desarrolla más que actividades programadas a medio o largo plazo, acciones puntuales que necesitan de una autoridad que las sancione. En cambio, en el “grupo de interés” el control se centra en mayor medida en la evaluación y seguimiento de las actividades y en el logro de los resultados programados.

Esta complejidad estructural obliga a que en la *toma de decisiones* se tengan en cuenta las opiniones y los intereses de diversos actores, máxime si, como ocurre en gran número de organizaciones, forman parte de estructuras federadas o consejos de representación política, en las que confluyen una pluralidad de intereses defendibles por actores dispares, adoptando en este caso decisiones consensuadas y disminuyendo la capacidad de sujeción a las decisiones de los actores antaño más relevantes.

3. Las políticas públicas consumeristas y las asociaciones de consumidores. El caso de Andalucía

Las páginas siguientes desarrollan los postulados arriba señalados aplicados al caso de Andalucía. En un primer apartado se muestran las políticas públicas consumeristas desarrolladas por la administración autonómica desde su constitución como tal. En tal sentido, el término consumerismo, o consumidorismo, es adoptado a finales de los años sesenta, principios de los setenta, como reacción ante la supuesta soberanía del consumidor manejada por el marketing tradicional. Dicho término atiende a la búsqueda de relaciones simétricas entre consumidor y productor/vendedor. Ésta puede partir tanto de agencias gubernamentales como de la sociedad civil, en este último caso a iniciativa tanto de colectivos o movimientos sociales como de sujetos aislados⁷. Es por ello que la identificación con tales presupuestos se observará tanto en las políticas públicas desarrolladas por las agencias de gobierno autonómicas como por el movimiento andaluz de los consumidores.

⁷ Citado en KOTLER (1973).

El segundo apartado tratará de mostrar los cambios operados por las asociaciones de consumidores y usuarios (AACC) aquí analizadas siguiendo el modelo de análisis propuesto. Mientras que en el tercero se señalarán aquellos aspectos de las políticas públicas consumeristas puestas en marcha que han incidido de manera directa o indirecta en el proceso de institucionalización de las AACC andaluzas.

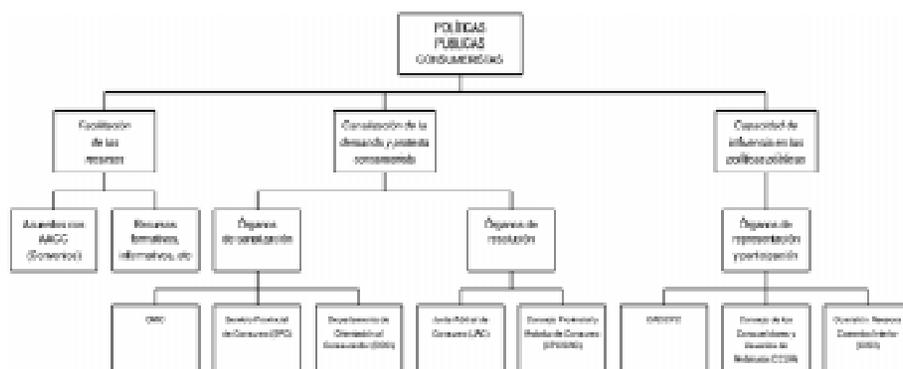
3.1. Las políticas públicas consumeristas

A principios de la década de los ochenta se asiste en la comunidad andaluza al aumento de la dinámica legislativa y ejecutiva en temas de consumo. Así, una de las primeras actuaciones que llevó a cabo la Junta de Andalucía fue, siguiendo la clasificación de Lowi (1972), el desarrollo de una política de tipo regulativo que se tradujo en la promulgación de la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. En la exposición de motivos del citado texto legal se establece como objetivo “la protección del consumidor a través de una mejora en la calidad de los bienes y servicios mediante un adecuado y efectivo control de éstos, garantizando a los ciudadanos una especial protección de los intereses económicos y sociales articulada a través de dos elementos básicos: el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la actuación de las administraciones públicas”. La autodefensa de los consumidores, a través de la autoorganización de la sociedad civil en torno al tema de consumo, se erige, así, en uno de los pilares de esta ley. Así mismo, y a partir de dicho marco legal, se intentará dotar a las asociaciones de consumidores y usuarios de vías y medios para desarrollar de forma eficaz y responsable sus acciones. En concreto, la administración puso en marcha una serie de políticas públicas consumeristas que se desarrollaron en tres ámbitos: *la facilitación de recursos* –tanto a la ciudadanía como a las AACC–, *la canalización de la demanda y protesta consumerista* –mediante la creación de órganos de mediación y arbitraje–, y *la capacidad de influencia de ciertos grupos sociales en el diseño de las políticas públicas* –gracias a la creación de órganos de representación de los consumidores y usuarios.

La ilustración 1 recoge el conjunto de políticas públicas desarrolladas por la administración en las áreas señaladas. Por lo que a la facilitación de recursos se refiere, ésta se ha desarrollado, principalmente de dos formas: mediante *convenios* con las asociaciones de consumidores y a través de *recursos* que hagan efectiva la puesta en marcha de servicios dirigidos

al usuario. Entre los primeros pueden situarse los establecidos con diferentes consejerías, como la consejería de Medio Ambiente y la consejería de la Presidencia. Así mismo, las asociaciones de consumidores y las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC) han firmado convenios consistentes en asignar a las AACC la tramitación de los expedientes que llegan a las OMIC. Estos convenios, orientados a facilitar la canalización de la demanda, han sido promocionados y financiados por la Junta de Andalucía.

ILUSTRACIÓN I Políticas públicas consumeristas en Andalucía



Fuente: elaboración propia.

Los recursos puestos a disposición de las AACC han sido de dos tipos. Uno de ellos se centra en subvencionar parte del Programa de Actuaciones que anualmente desarrollan éstas. Esta subvención la concede la Consejería de Trabajo e Industria y normalmente está condicionada a la realización de alguna actividad o campaña concreta –campaña de gasolineras, campaña de servicios bancarios, entre otras. En este sentido, la subvención normalmente no ha ido dirigida a cubrir gastos en infraestructura –como arrendamiento de locales, pago de los gastos en energía eléctrica, agua...–, ni gastos en prestación de servicios –por ejemplo, el personal que trabaja en los gabinetes técnicos de asesoramiento al ciudadano.

Otro tipo de recursos que pone a disposición la administración son los

recursos formativos. En concreto, facilita tanto la formación de especialistas en consumo –miembros de asociaciones de consumidores, profesorado y profesionales que trabajan sobre temas de consumo–, como del consumidor final: campañas formativas, informativas y divulgativas, servicios de consulta, etc... En este segundo caso la iniciativa se desarrolla desde los Consejos Provinciales de Consumo (CPC) –dependientes de los Servicios Provinciales de Consumo de la Consejería de Trabajo e Industria–, y las actividades se realizan de manera conjunta entre las AACC y la administración, con la colaboración, en su caso, de ayuntamientos y diputaciones provinciales.

La canalización de la demanda y protesta consumerista se realiza a través de la creación, por un lado, de *órganos de recepción de las reclamaciones y consultas* y, por otro, de *órganos de resolución de conflictos*. Los primeros, entre los que cabría citar a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), los Servicios Provinciales de Consumo (SPC) y los Departamentos de Orientación al Consumidor (DOC), sirven también como cauce de información. Como se ha comentado más arriba, los convenios firmados entre las OMIC y las AACC, y financiados por la Junta de Andalucía, han permitido la participación de éstas últimas en las instancias públicas donde se tramitan las reclamaciones y se informa al consumidor y usuario.

Entre los órganos de resolución de conflictos se encuentran las Juntas Arbitrales de Consumo (JAC), los Consejos Provinciales de Consumo (CPC) y el Consejo Andaluz de Consumo (CAC), creados como vía previa a la judicial y caracterizados por su bajo coste y su mayor eficacia. En cuanto a las primeras, forman parte del Sistema Arbitral de Consumo dependiente del Instituto Nacional de Consumo. Sin embargo, el gobierno central, a través del Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, establece la posibilidad de crear Juntas Arbitrales –que podrán ser municipales, de mancomunidad de municipios, provinciales, autonómicas y una nacional– por acuerdo entre el Instituto Nacional de Consumo y las correspondientes administraciones territoriales que lo deseen. En Andalucía, y para el año 1996, existían 12 Juntas Arbitrales de Consumo: una autonómica, dos provinciales –en Jaén y Granada– y nueve municipales –una por cada capital de provincia y en Jerez. En las Juntas Arbitrales los órganos encargados de conocer y dictar el laudo arbitral sobre cada cuestión sometida a arbitraje son los Consejos Arbitrales, constituidos *ad hoc*. Éstos se forman en función de la cuestión sometida a arbitraje, es decir, cada sector que participa en la Junta establece una lista de árbitros competentes en diversas materias (vivienda, electricidad, agua, talleres,...). El presidente es designado por la Junta Arbitral entre personas al servicio de

las administraciones públicas. Los dos árbitros se eligen por las organizaciones de consumidores y por el sector empresarial afectado, respectivamente.

El segundo de los órganos de resolución de conflictos es el CPC y, con implantación territorial a nivel autonómico, el CAC⁸. Estos Consejos, cuyo funcionamiento se regula en el Decreto 57/1987, de 25 de febrero, se constituyen, entre otras funciones, como órganos de mediación de conflictos. Entre sus miembros se incluyen a tres representantes de las asociaciones de consumidores más representativas a nivel territorial. No obstante, con el establecimiento de las JAC se intenta derivar todas las actuaciones de mediación a éstas, dado que la vía de arbitraje es más atractiva –al ser el laudo de obligado cumplimiento– que la vía de la mediación –cuyo laudo no tiene fuerza vinculante.

Las políticas públicas puestas en marcha y referidas al tercer ámbito de actuación, la capacidad de influencia de las asociaciones de consumidores en el diseño y ejecución de las políticas en torno a temas de consumo, toman forma en la Ley 5/85, que crea el Consejo Andaluz de Consumo (CAC), como órgano de consulta y asesoramiento, además de, como ya se ha visto, atribuirle funciones de mediación. Constituido por representantes de las AACC, miembros de organizaciones empresariales y de las agencias gubernamentales, los representantes de los consumidores intentan que se convierta en un foro donde establecer las líneas generales de la política de consumo, así como lugar donde aunar esfuerzos para incentivar el diálogo y la concertación con el sector empresarial.

Con posterioridad a esta ley se crean dos nuevos órganos: la Comisión Asesora de Comercio Interior (CACI, Ley 1/96), de carácter consultivo, y el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (CCUA, Decreto 514/1996), como representativo de los intereses generales de los consumidores. La labor del CCUA se centra en unificar la voz de los consumidores y usuarios en el ámbito andaluz. La creación de este Consejo supone que las AACC cedan parte de su autonomía a fin de establecer criterios más consensuados en torno a las posiciones que el colectivo de los consumidores y usuarios adopta frente a los poderes públicos. Si bien, éstas consideran que con la creación del CCUA aumenta su capacidad de influencia e interlocución ante la administración autonómica y el sector empresarial. En este sentido, una de

⁸ Al Consejo Andaluz de Consumo sólo se derivan aquellas cuestiones necesitadas de mediación y que trasciendan el ámbito provincial.

las primeras actividades realizadas por el CCUA ha sido representar a los consumidores y usuarios en los consejos consultivos relacionados con consumo –Consejo Económico y Social, Telefónica S.A., Sevillana de Electricidad S.A., Consejo Andaluz de Salud...–, además de emitir resoluciones de carácter público sobre cuestiones que afectan a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

3.2. Las asociaciones de consumidores y usuarios en Andalucía, de movimiento de base a grupo de interés

Las siguientes páginas presentan el análisis de las AACC desde sus orígenes hasta los últimos años de la década de los noventa. A partir de ellas se intentarán mostrar las estructuras para la acción con que han contado atendiendo al modelo analítico propuesto en páginas precedentes. En concreto, se considerarán sus objetivos, sus estrategias de actuación y su estructura organizativa.

Con ello se intentará mostrar el cambio operado por las AACC. En tal sentido, si el inicio de las mismas hay que situarlo en los primeros años de la década de los ochenta, el punto de corte, o periodo a partir del cual empieza ha observarse un cambio en estas organizaciones, hay que situarlo en los primeros años de la década de los noventa. Es a partir de esta fecha y en los años siguientes cuando las AACC inician un periodo de consolidación paulatina que las sitúa en la forma organizativa que presentan en la actualidad⁹.

3.2.1. Objetivos

El cambio en los objetivos de las tres organizaciones se puede contemplar a través de dos aspectos, ambos relacionados con el intento de la organización de mantener sus estructuras federadas. Uno de ellos tiene que ver con *la desvinculación* de las asociaciones de aquellas estructuras organizativas de las que surgieron. En este sentido, FACUA surge en el seno del movimiento vecinal, en el año 1981. En aquellos primeros años de la democracia este movimiento, identificado con una ideología política de izquierdas, realizó importantes reivindicaciones en torno a políticas de ordenación urbana y al

⁹ Si bien es cierto que las asociaciones de amas de casa sitúan sus orígenes en la década de los sesenta, la constitución de la federación regional se produce en Antequera en el año 1980. Es a partir de esa fecha cuando empieza a operar como organización regional.

acceso formal a los centros decisores de poder, principalmente. En dicho contexto, algunos dirigentes del movimiento se identificaron con el discurso consumerista de manera definitiva a partir de las consecuencias que tuvo para la población un fraude comercial. En concreto, entre la primavera y el verano de 1981 se produjeron alrededor de 120 fallecimientos debido al consumo de aceite de colza adulterado.

Ante la negativa de las agencias gubernamentales de reconocer a este movimiento como representante de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios –representación que recaía entonces en la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) y en las Asociaciones de Amas de Casa–, surge la iniciativa de crear una asociación de consumidores y usuarios –principalmente entre los dirigentes del movimiento vecinal de Sevilla. Será entre los años 1983 y 1984 cuando se constituya la actual Federación, articulada en torno a asociaciones de consumidores y usuarios surgidas en el resto de las capitales andaluzas. Con el correr de los años esta organización fue desvinculándose progresivamente del movimiento vecinal para adoptar estrategias y lógicas de actuación acordes con la defensa y representación de los consumidores y usuarios. Sin renunciar a su naturaleza de reivindicación y denuncia, los responsables del movimiento buscaron un nuevo espacio social donde expresar las demandas e intereses de la población consumerista.

Este cambio en las orientaciones también se observa en UCE–Andalucía. Nacida en el seno de una organización de tipo formal, el proyecto arranca de representantes del sector de la alimentación del sindicato Unión General de Trabajadores (UGT), consolidándose definitivamente al producirse el envenenamiento por la ingesta de aceite de colza adulterado. Se crea, pues, en Sevilla la asociación de consumidores y usuarios a partir de la iniciativa de dirigentes ugetistas y con el apoyo del Partido Socialista Obrero Español. Entre sus primeras actuaciones se encuentran la lucha contra ciertas prácticas abusivas y la reivindicación de un marco legal donde se regulasen los derechos de los consumidores y usuarios. Ya en el año 1987 se constituye como asociación independiente con el objetivo de equipararse a los modelos existentes en Estados Unidos y Europa.

El segundo aspecto a través del cual conocer el cambio en los objetivos de la organización tiene que ver con *la base social* a la que se dirige. En este sentido, también dos de las federaciones han modificado la orientación de su discurso en un intento de captar socios potenciales.

Una de ellas es AL-ANDALUS, asociación que se crea en el año 1980 en Antequera, pero con antecedentes que se remontan a principios de los años 60, en Madrid. La asociación madrileña se caracterizó desde el principio por intentar abordar de forma novedosa el papel de la mujer en el seno de la familia. Este intento se centraría principalmente en dos aspectos: la promoción de la mujer y la calidad de vida. En años siguientes, y entre las cuestiones relacionadas con la calidad de vida, se fueron incorporando actuaciones relacionadas con el consumo, desde el punto de vista familiar –precios, relación calidad–precio, información sobre productos de temporada...–, como desde el punto de vista institucional –participación en varios consejos relacionados con cuestiones de consumo.

En el año 1968, extendido el movimiento por treinta y nueve provincias españolas, se crearía la Federación Española de Asociaciones de Amas de Casa y del Consumo Familiar. Con la llegada de la democracia y la articulación territorial en torno al estado de las autonomías, las asociaciones de ámbito local y provincial, sin renunciar a su personalidad jurídica plena, se constituirían en federaciones regionales, surgiendo en 1980 la Federación Andaluza de Asociación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios AL-ANDALUS.

En los últimos años se viene observando un cierto debate interno de cara a los fines de la organización, con el objeto de plantear las futuras líneas de actuación. En este sentido, algunos miembros de la organización opinan que el término “amas de casa” puede suponer un freno a su expansión por cuanto restringe su actuación a un colectivo concreto de los consumidores, además de limitar el papel de la mujer a espacios no inscritos en el ámbito de lo público. En cambio, otros dirigentes atribuyen a dicho término las bases para la articulación de la identidad de grupo, base para la diferenciación de otras asociaciones o colectivos preocupados así mismo por temas de consumo. Este debate, no obstante, se resolvió en la presentación de la Memoria de Actividades del año 1998, en el que la federación cambiaba su nombre, pasando de Federación Andaluza de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios AL-ANDALUS, a ser Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa AL-ANDALUS.

Con relación a UCE, en el periodo 1997 algunos dirigentes de la Federación consideraron que su discurso debía dirigirse a un colectivo de población que en mayor medida hacía uso de bienes y servicios y que, por ello mismo, era el que podía encontrarse en situaciones de indefensión. En este sentido, se produce una ruptura con el discurso sindicalista de clases al buscarse como

socios potenciales a ciudadanos comprendidos en los que se viene denominando nuevas clases medias, es decir, personas con empleos en la administración pública o profesiones liberales, desempeñando puestos estratégicos de dirección, planificación y gestión y con una amplia formación y cualificación¹⁰.

Esta nueva orientación en el discurso de los dirigentes de las federaciones no puede comprenderse totalmente sin referirse a la base de afiliados. En este sentido, es conocida la escasa capacidad de movilización de estas asociaciones, y en concreto, la baja presencia de la ciudadanía andaluza en asociaciones de consumidores –solamente un 0,7% de la población entrevistada era socia de una AACC (Moyano y Navarro, 1999)¹¹. No resulta por ello extraño que en la búsqueda de nuevos asociados la federación se comprometa con un discurso más pragmático en aras del mantenimiento y expansión de la asociación.

3.2.2. Estrategias de acción

Si se atiende a los *repertorios de acción*, cabe insistir en que el movimiento de base en Andalucía se organiza a partir del envenenamiento generalizado que supuso, en el año 1981, el fraude por aceite de colza adulterado. En este periodo se desarrollan una serie de movilizaciones y actos de protesta que, junto con otras acciones, favorecerían la aparición de un marco jurídico de protección de los derechos del consumidor y usuario, movilizaciones que serían secundadas por las tres organizaciones¹². Junto al proceso de movilización que se vivió en aquellos años, UCE fue una de las organizaciones que más activamente impulsó la creación de la Ley General de 1984 de los Consumidores y Usuarios¹³. Por lo que respecta a AL-ANDALUS, su trayec-

¹⁰ Sobre la posición de las nuevas clases medias en la estructura de clases puede consultarse en GONZÁLEZ (1992).

¹¹ Encuesta realizada a la población andaluza en el año 1998, sobre una muestra de 1353 entrevistas, con una representatividad del 95% y un error muestral de +- 3%. El método de entrevista fue personal a partir de un muestreo aleatorio estratificado multietápico (MOYANO, NAVARRO ET AL, 1998:164).

¹² Para el éxito de estas movilizaciones no se necesitó recurrir al desarrollo de acciones violentas para reivindicar un cambio en el contexto político.

¹³ En esta línea, recordar que en los orígenes de esta asociación resultó relevante el apoyo que le brindó el PSOE y la UGT, aliados con mayor peso que ésta en los ámbitos políticos andaluces. En este sentido, S. Tarrow, entre los elementos de oportunidad política se refiere a la existencia de “aliados influyentes”, bien individuales –jueces, abogados, políticos...-,

toria como organización representante de los intereses de los consumidores y usuarios se remonta al periodo anterior a la democracia. En concreto, hasta la instauración de ésta en 1977 la Federación de Amas de Casa y del Consumo Familiar participaría en distintos órganos consultivos, como el Consejo Federal del FORPPA –Fondo de Orientación y Regulación de Precios y Productos Agrarios–, el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, o el Instituto Nacional de Estadística –INE. Ya en periodo de democracia y constituida como Federación AL-ANDALUS, sería junto con la OCU, la asociación que representaría al colectivo de los consumidores ante la administración pública.

En la actualidad los repertorios de las tres asociaciones son fundamentalmente convencionales. Entre los de tipo legal se pueden señalar, entre otros, la impugnación por parte de la UCE, en el año 1994, del Decreto por el que se aprobaba la póliza de abono al servicio de Telefónica; o el fraude llevado a cabo por una empresa de casting en Cádiz, a principios de 1998, y denunciado por las tres asociaciones; o la impugnación de la Ley Andaluza que regula la publicidad en las prácticas deportivas; e incluso las acciones legales realizadas en contra de la Ley conocida como “El Medicamentazo”. Entre los de tipo político se puede resaltar su participación en los consejos consultivos de RTVA, la Mesa del Aceite de Oliva, el Consejo Económico y Social, Telefónica S.A., Sevillana de Electricidad S.A., Gas Andalucía, Consejo Andaluz de Salud, entre otros. Por lo que se refiere a su presencia en los medios de comunicación, un jefe de servicio entrevistado hace el siguiente comentario:

“[...] sorprende la presencia que dichas organizaciones mantienen en los medios de comunicación social. Su importancia social no es cuestionable en tanto son una constante en el desarrollo y dinámica del colectivo social de la provincia. Aunque se da la contradicción de las bajas tasas de afiliación, las tres organizaciones realizan una política de promoción considerable, lo que las ha llevado a cierto reconocimiento y consolidación...”].

En esta línea puede observarse que, a partir de la creación del Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía (CCUA), organismo donde se aúnan las voces de las tres federaciones, las resoluciones de carácter público se canalizan a través de este órgano. Así, y como ejemplos, el CCUA realizó un pronunciamiento en contra de la Ley conocida como “el Medicamentazo”. En la misma línea, se ha pronunciado en contra de la Ley Andaluza sobre

bien colectivos –iglesia, sindicatos... Lo importante es que de resultados de esta alianza el movimiento tenga mayor capacidad de influencia o mayor acceso a la negociación con las autoridades que sin contar con ella (TARROW, 1996).

deporte, en la cláusula que autoriza a utilizar publicidad sobre alcohol en las distintas competiciones que vayan a celebrarse.

Por lo que a la *estructura de incentivos* se refiere, AL-ANDALUS se separó desde un principio de las otras dos asociaciones. En este sentido, ya desde sus inicios se apoyó en una amplia base social de afiliados cuyo perfil se centró en mayor medida en mujeres que participaban en una diversidad de actividades programadas por cada asociación provincial o local. Es decir, su estructura de incentivos fue desde sus inicios selectiva hacia el colectivo de amas de casa: cursos de cocina, guía de protocolo, viajes...

En la actualidad, el intento de ampliar el número de afiliados hace que en sus estrategias las tres AACC adopten actividades y servicios dónde tengan cabida los nuevos colectivos que desean captar. De esta manera, además de existir en todas ellas un servicio de asesoramiento jurídico y un gabinete jurídico a disposición de los asociados, FACUA y UCE incluyen la publicación de una revista –CONSUMERISMO y CIUDADANO, respectivamente– y UCE oferta lo que llama “un paquete de servicios” –que incluiría, entre otros, el servicio jurídico, la distribución de la revista y un teléfono de consulta gratuito.

En general, las federaciones han ido ampliando su oferta de servicios desde el periodo de su constitución hasta la actualidad –asesoramiento en materias tales como medio ambiente, salud, vivienda...; tramitación de quejas y reclamaciones; representación ante órganos administrativos y judiciales, campañas de formación, etc...

3.2.3. Estructura organizativa

El aumento de la *complejidad estructural* es común a las tres organizaciones. Una de las primeras características que puede apreciarse es el paso de asociaciones surgidas en alguna localidad concreta a federaciones de asociaciones implantadas en las ocho provincias de la Comunidad Autónoma andaluza. Las asociaciones pioneras de FACUA y UCE, como ya se ha comentado al hablar de sus objetivos, nacen en la capital sevillana en 1981, implantándose progresivamente por el resto de la comunidad. En la actualidad, las tres Federaciones tienen implantación territorial en cada una de las capitales de provincia¹⁴.

¹⁴ En este sentido, tanto UCE como FACUA han tendido a homogeneizar el nombre de sus

Por otro lado, tanto las tres Federaciones como las distintas asociaciones provinciales y locales que comprenden son organizaciones dotadas de personalidad jurídica, con bases estatutarias propias y con una estructura organizativa que varía en función de la priorización de actividades. En este sentido, las asociaciones provinciales cuentan con autonomía para establecer el modelo de estructura organizativa que deseen –siempre que se atienda a criterios democráticos– y el tipo de medidas a adoptar para poner en marcha las actividades.

Junto a esta expansión territorial, el amplio espectro de actividades y servicios que han ido desarrollando las tres asociaciones supone que en la selección de personal se tengan en cuenta criterios tanto de identificación con el ideario de la asociación como un nivel de especialización alto. Las actividades y servicios desarrollados por las Federaciones se ubican en una serie de departamentos o áreas que se indican a continuación, a fin de mostrar la diversificación y complejidad de aquéllos. En concreto, la Federación AL-ANDALUS se organiza a través de departamentos de trabajo y de un gabinete técnico, que sirve de apoyo a estos departamentos. Los *departamentos de trabajo* se centran en las siguientes áreas: *consumo, salud, medio ambiente, comunicación, asuntos económicos, servicios de formación, mujer y relación con asociaciones de otros niveles territoriales*. Por su parte el *gabinete técnico*, realiza funciones *jurídicas, de asesoramiento y auxiliares*.

La estructura departamental de FACUA comprende los siguientes órganos. Un departamento de *Relaciones Institucionales*, desde donde se coordina la función de representación de la federación. El *Gabinete Jurídico* ofrece apoyo jurídico a las asociaciones provinciales y realiza las actividades relacionadas con estudios y análisis legislativos. El *Gabinete Económico* se encarga de la realización de estudios económicos y de la gestión de la contabilidad interna de la Federación. Por su parte, el *Gabinete de Prensa* acredita la presencia de la organización ante los medios de comunicación. Por último existe una *Comisión para el Análisis de los Productos*, cuya finalidad

asociaciones provinciales. Así, UCE añade a sus siglas el nombre de la capital de provincia para indicar el nombre de la asociación provincial. Las asociaciones provinciales de FACUA se denominan Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU), añadiéndosele al final la primera letra de la provincia a la que pertenecen –ACUC para Córdoba, ACUS para Sevilla, ACUG para Granada, etc. En cambio, las asociaciones provinciales de AL-ANDALUS han adoptado su nombre de alguna característica peculiar de la asociación o provincia en la que se ubican. De esta manera la asociación sevillana se denomina HÍSPALIS, la de Córdoba HELVIA, la de Jaén TRES MORILLAS, etc.

son los estudios comparativos e informar de las obligaciones legales que han de cumplir los establecimientos.

Por lo que se refiere a los *órganos técnicos* de la Federación UCE, se puede diferenciar entre aquellos de la Federación nacional y los que coordina la Junta Directiva de las UCE's regionales. Entre los primeros no existen órganos propiamente dichos, si no una serie de áreas de trabajo específicas que dirigen los miembros de la Junta Directiva Federal. En concreto, estas áreas son: *servicios públicos, voluntariado, servicios económicos, servicios sanitarios, alimentación, participación institucional, acceso a la justicia, medios de comunicación, socios colectivos, seguimiento legislativo y calidad de vida*. Entre los segundos, la estructura técnica, en la UCE de Andalucía, se compone de tres departamentos. Uno de ellos es el *departamento de Asistencia Jurídica*, que centra sus actividades en éste área. Un segundo sería el *departamento de Prensa*, donde se redactan las notas de prensa dirigidas a los medios de comunicación. Por último existe un *Gabinete Técnico* que es el que realiza un seguimiento sobre la calidad de los servicios y productos de los diferentes establecimientos, examinando y analizando el hecho denunciado¹⁵.

Este amplio espectro de departamentos y áreas de trabajo supone, pues, una mayor especialización en los servicios que se ofrecen y en las actividades a desarrollar. Por ello, a la mayoría del personal que ingresa en la federación, contratado o colaborador, se le requiere el título de licenciado/a. Como ejemplo, en el momento de realizar el estudio, el Gabinete Técnico de AL-ANDALUS estaba compuesto de 12 asesores técnicos y en la sede de FACUA trabajaban las siguientes personas: 12 socios colaboradores con carácter remunerado, 4 personas como socio voluntarios no remunerados y 8 colaboradores universitarios en prácticas. Junto a estos miembros, en las distintas federaciones y asociaciones provinciales trabaja personal colaborador (personas voluntarias o realizando la prestación social sustitutoria) que cumplen normalmente con funciones de apoyo o de tipo administrativo. De todo ello se puede resaltar, pues, la tendencia hacia una cierta profesionalización conforme se van desarrollando nuevas actividades antaño inexistentes.

Si se atiende al tipo de control, se observa también una tendencia hacia la consolidación de estructuras organizativas más formales. En este sentido, si bien sigue existiendo un control de los cuadros dirigentes sobre los cuadros

¹⁵ Para una versión más detallada de la estructura organizativa se remite a RAMÍREZ y NAVARRO (2000).

técnicos –principalmente a través de las labores de coordinación que realizan las Juntas Directivas de las Federaciones–, éste se centra en gran medida en la evaluación de los objetivos propuestos en la programación anual. Así, cada una de las asociaciones provinciales elabora anualmente una Memoria de Actividades donde se detallan las realizadas por cada uno de los departamentos o áreas existentes. Las asociaciones provinciales remiten dicha memoria a la Federación y ésta elabora su propia Memoria de Actividades integrando aquéllas de las asociaciones provinciales, examinando si se han cumplido los objetivos propuestos en cada una y comprobándose si las subvenciones recibidas se han materializado en la ejecución de los correspondientes programas.

Junto a la complejidad estructural, se señalaban los cambios en el *proceso de toma de decisiones* como otro de los indicadores por el que analizar el proceso de institucionalización de las estructuras organizativas de los movimientos sociales. En este sentido, la constitución del movimiento originario en una Federación, como se ha señalado más arriba, supone una mayor descentralización territorial en el proceso de toma de decisiones. En concreto, todas las asociaciones provinciales son, como ya se ha comentado, entidades con personalidad jurídica propia que se dotan de sus órganos ejecutivos para el desarrollo de las actividades que bien vienen impuestas por la federación, aunque con plena autonomía en su ejecución, o bien desarrollan a partir de presupuesto propio. Esto supone que sean sus representantes los que establezcan contactos tanto con las agencias gubernamentales, bien de ámbito territorial local –ayuntamientos–, provincial –diputaciones, delegaciones provinciales– o autonómico –consejería de Educación y consejería de Medio Ambiente, entre otras–, como con entidades de titularidad pública o privada –asociaciones vecinales, asociaciones de padres de alumnos, empresas públicas que desarrollan servicios urbanos como agua, recogida de basura..., centros comerciales, talleres de reparación de vehículos, centros de enseñanza no oficial, etc.

3.2.4. Las asociaciones de consumidores y usuarios en Andalucía: convergencias y divergencias

Las páginas precedentes han servido para establecer los rasgos que caracterizarían a las AACC desde su génesis hasta la actualidad a partir de las dimensiones consideradas, indicando aquellos rasgos que las acercaría más al modelo movimiento de base o al modelo grupo de interés. De esta

CUADRO II
Objetivos, estrategias y estructura organizativa de AL-ANDALUS, FACUA y UCE

Dimensiones	Objetivos	Estrategias			Estructura organizativa			
		Repertorios	Estructura de incentivos	Complejidad	Toma decisiones			
MODELO MOVIMIENTO DE BASE								
AL-ANDALUS	Información y representación	Acción convencional	No particip. directa	Selectivos	Tamaño reducido	Escasa cualificación	Control por autoridad	Centralización
FACUA	Representación	Acción no convencional	Particip. directa	Colectivos	Tamaño reducido	Escasa cualificación	Control por autoridad	Centralización
UCE	Defensa	Acción no convencional	Particip. directa	Colectivos	Tamaño reducido	Escasa cualificación	Control por autoridad	Centralización
MODELO GRUPO DE INTERÉS								
AL-ANDALUS	Cambios en la base social de sus afiliados	Acción convencional	No particip. directa	Colectivos/ Selectivos	Expansión territorial	Aumento cualificación	Control por autoridad y tareas	Descentraliz.
FACUA	Desvinculación estructuras primarias	Acción convencional	No particip. directa	Selectivos	Expansión territorial	Aumento cualificación	Control por autoridad y tareas	Descentraliz.
UCE	Desvinculación estructuras primarias/ Cambio base afiliados	Acción convencional	No particip. directa	Selectivos	Expansión territorial	Aumento cualificación	Control por autoridad y tareas	Descentraliz.

Fuente: elaboración propia.

Nota: En negrilla se señalan los rasgos en que se diferencian para cada uno de los modelos.

manera, y si atendemos a cada una de las AACC se observa que, en general, la tendencia ha sido constituirse como grupos de interés a partir de aquellas estructuras de movilización originarias. No obstante, como se muestra en el cuadro II, existen algunos elementos de diferenciación entre asociaciones.

En concreto, y en cuanto a los objetivos, si bien las tres asociaciones en sus inicios orientaban los objetivos hacia la consecución de los fines de la organización, unas y otras pusieron diferente énfasis en el fin que perseguían. Así FACUA, sin renunciar a la defensa o formación del consumidor, dirigió sus objetivos hacia la representación –apropiación de marcos de referencia consumeristas e intento de representación política de la ciudadanía que participaba en ese discurso–; UCE se centró en la defensa del colectivo de los consumidores y usuarios –exigencia de un marco legal que regulase los derechos de los consumidores y usuarios, plasmada en el año 1985 en la Ley de los Consumidores y Usuarios–; y AL-ANDALUS se inclinó tanto por lo que sería la información –calidad y precio de los productos, normas alimentarias, derechos del consumidor...– como la representación –participación en FORPPA, INE, Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores.

Junto a ello, en sus primeros inicios AL-ANDALUS llevó a cabo acciones de tipo convencional, como su participación en los procesos de consulta de diversos organismos cercanos a temas de consumo. Esto, junto con la base social a la que van dirigidos sus servicios y actividades, la diferencian, en sus primeros años, de las otras dos AACC. En este sentido, los servicios prestados por las asociaciones locales y provinciales iban dirigidos no tanto al ciudadano como consumidor real o potencial, cuanto al colectivo concreto de las amas de casa. Si bien, es cierto que mientras el movimiento de los consumidores tenía una larga tradición tanto en América del Norte como en Europa, este último asociado a movimiento de clase (Navarro, 1978), las circunstancias concretas de nuestro país hicieron abortar cualquier iniciativa en este campo.

En la actualidad las tres asociaciones han orientado sus objetivos hacia la autonomía organizativa, si bien los cambios se han desarrollado por diferentes cauces. Concretamente, su manifestación en FACUA se observa principalmente a través de la desvinculación de las estructuras organizativas de las que en un principio formó parte –movimiento vecinal–, mientras que para AL-ANDALUS ha sido principalmente un cambio en las orientaciones de su base social potencial –inclusión formal del colectivo de los consumidores y usuarios. Por su parte, los cambios en UCE- Andalucía se expresan a través

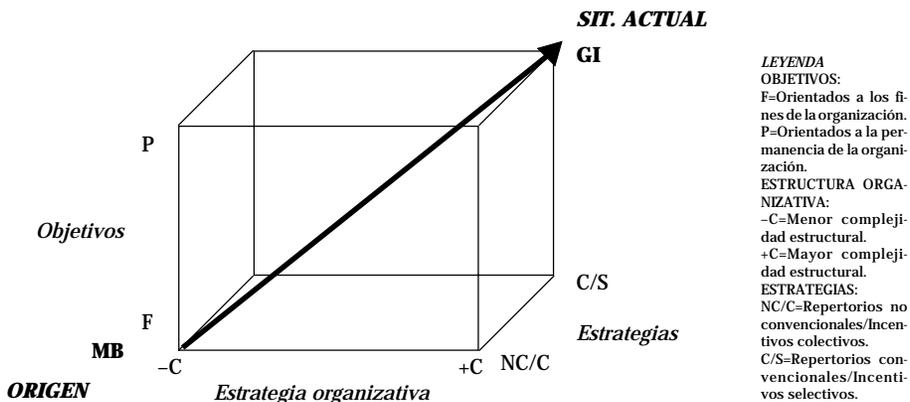
de los dos factores, desvinculación del movimiento originario de donde surge y ampliación de la base social de sus afiliados. Sobre este asunto, uno de los miembros de la asociación comentaría:

"[...] el socio se constituye como un elemento clave, mientras que paralelamente se produce un alejamiento del partido político. Así, la redefinición conllevaría un cambio: de movimiento de base a asociación de consumidores, con una finalidad más cercana a la prestación de servicios..."]

La federación AL-ANDALUS, en la actualidad, al ampliar el espectro de la base social de sus afiliados, ofrece aquellos servicios que en principio fueron dirigidos a las amas de casa al colectivo de los consumidores y usuarios en su conjunto. Junto a ello, las tres AACC mantienen formas de control propias de estructuras organizativas simples, donde los cuadros dirigentes orientan y sancionan las actividades de los órganos técnicos. No obstante, empieza a desarrollarse un control orientado al logro de los resultados programados, favorecida por una especialización funcional por áreas de trabajo.

De esta manera podría decirse que las AACC, a excepción de AL-ANDALUS, desarrollaron estrategias de actuación que se acercaron en sus orígenes a las del modelo movimiento de base. Con posterioridad las tres AACC han tendido hacia formas de organización más próximas al modelo grupo de interés, tal como se representa en el espacio tridimensional que se muestra en la ilustración II.

ILUSTRACIÓN II Asociaciones de consumidores y modelos de organización en Andalucía (1980-1998)



3.3. El impacto de las políticas públicas en las estructuras organizativas del movimiento de consumidores en Andalucía

Las páginas anteriores han tratado de mostrar, por un lado, los rasgos que caracterizarían a las asociaciones de consumidores desde su constitución hasta el momento actual y, por otro lado, el tipo de políticas inclusivas desarrolladas por las agencias gubernamentales de la CCAA andaluza que han favorecido la consolidación y reconocimiento de las asociaciones de consumidores. En las páginas siguientes se constatará la influencia que el desarrollo de estrategias inclusivas por parte de la autoridad pública suponen en el desarrollo y consolidación de estas organizaciones, hasta tal punto que, hoy en día las tres AACC aquí analizadas participan en las estructuras de representación política de los consumidores, por cuanto son los actores legitimados por la administración autonómica para debatir los asuntos de interés público que afectan a la población en general o, al menos, al colectivo de afectados por la adopción de políticas de carácter consumerista.

Una de las primeras actuaciones que llevo a cabo la Junta de Andalucía fue, como se ha visto, la promulgación de la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. Esta ley supuso, pues, un marco general de reconocimiento de la existencia y actuación de las asociaciones de consumidores como interlocutores válidos en torno a los que se organiza la sociedad civil. Junto a este tipo de medidas la administración regional desarrolló una serie de políticas públicas que irían dirigidas principalmente a la provisión de bienes y servicios hacia el ciudadano en general y las asociaciones de consumidores en particular.

Un rasgo común que se observa en las tres asociaciones analizadas es que la puesta en marcha de estrategias inclusivas por parte de la administración –tanto las políticas de facilitación de recursos, de canalización de la demanda y de capacidad de influir en las políticas públicas– supone un cambio en sus *objetivos*. En este sentido, si las asociaciones de consumidores quieren acceder a los recursos económicos, participar en los órganos de resolución y mediación y en aquellas instancias donde se representan los intereses de los consumidores, esto es, reducir su dependencia estatal y aumentar su capacidad de influencia, uno de los requisitos que establece la normativa que desarrolla cada una de estas políticas es, entre otros, que tales organizaciones se constituyan como asociaciones independientes. Por ello, tanto UCE como FACUA se desligaron de aquellos aliados –movimiento vecinal, partidos políticos y sindicatos– junto con los que, en sus primeros años obtuvie-

ron importantes éxitos en sus demandas. Motivo similar es el que origina que la Federación AL-ANDALUS decida cambiar el nombre de su Federación, ya que en los órganos de representación política podrán participar sólo aquellas organizaciones que representen los intereses de los consumidores, priorizando, pues, a este colectivo sobre otros en las actuaciones puestas en marcha por la asociación.

La influencia que tienen las *políticas públicas de facilitación de recursos* se observa no sólo en el cambio en las orientaciones de la organización, sino que éstas también influyen en su estructura organizativa. De forma más concreta, la subvención que la Consejería de Trabajo e Industria concede anualmente para la realización de programas de actividades está condicionada a que las AACC tengan presencia territorial en las ocho provincias. Junto a ello, la administración realiza una serie de auditorías que tienen como objetivo comprobar que las ayudas concedidas se han centrado en el desarrollo de las actividades subvencionadas. Esta medida favorece que las asociaciones tiendan a desarrollar un tipo de control por programas, el cual se plasma en la realización de la Memoria de Actividades Anual. Por otro lado, la firma de convenios con las OMICs y la puesta en marcha de las Juntas Arbitrales locales y provinciales ha favorecido la presencia de personal especializado en temas de consumo de las asociaciones en estos organismos. Además de ello, las delegaciones provinciales favorecen la cualificación de personal a través de la organización de cursos y seminarios formativos. Por último, y atendiendo al proceso de descentralización territorial de *toma de decisiones*, este tipo de estrategias inclusivas abre posibilidades a las asociaciones provinciales para solicitar financiación a las distintas agencias gubernamentales –Instituto Andaluz de la Mujer, Instituto Nacional de Consumo, consejería de Medio Ambiente, diputaciones provinciales y ayuntamientos– lo que repercute en sus arcas y en las de la Federación regional.

Pero la financiación que concede la administración a través de las subvenciones a los programas de actividades de las asociaciones repercute, así mismo, en su estructura de incentivos. De una parte, favorece la continuidad de los colectivos –a través de la dotación de recursos para campañas publicitarias y desarrollo de actividades relacionadas con temas de consumo–. De otra parte facilita que los recursos propios de la organización se destinen a otras áreas, como puede ser la contratación de personal especializado que ponga en marcha actividades dirigidas de manera exclusiva a los asociados.

CUADRO III

El impacto de las políticas públicas de consumo en los modelos de organización del movimiento de consumidores en Andalucía

Rasgos de la organización		Políticas Públicas inclusivas		
Dimensiones	Indicadores	Facilitación de recursos	Canalización de la demanda	Capacidad de influir en las políticas públicas
Objetivos				
Estrategias de acción	Repertorios de acción			
	Estructura de incentivos			
Estructura organizativa	Complejidad estructural			
	Toma de decisiones			

* Las casillas sombreadas recogen la existencia de influencia de las políticas públicas en los rasgos de las organizaciones, en el sentido expuesto en el modelo analítico.

Junto a un cambio en la orientación de los objetivos, las políticas públicas de *canalización de la demanda y protesta consumerista* han influido, principalmente, en las estrategias de actuación desarrolladas por las tres asociaciones. De una parte, la administración ha puesto a disposición de éstas una serie de mecanismos institucionales a través de los cuales canalizar la demanda. En este sentido aquellas situaciones que puedan producir indefensión al colectivo de los consumidores y que, por lo tanto, sean susceptibles de provocar actos de protesta, pueden ser reconducidas a través de los sistemas arbitrales de consumo y de las oficinas municipales de información

¹⁶ Los CPC y el CAC son órganos de mediación de conflictos donde están presentes AL-ANDALUS, FACUA y UCE. Si bien, como se ha comentado anteriormente, esta función esta siendo cedida a las JAC.

al consumidor, proporcionando, por tanto, mecanismos para el desarrollo de acciones de tipo convencional¹⁶, lo que supone que el grupo no necesite, para conseguir sus fines, la movilización de sus miembros.

En este sentido, las tres asociaciones forman parte de los colegios de arbitraje para la resolución de conflictos que surgan entre ciudadanos y particulares. Por su parte, los convenios firmados con las OMICs para la prestación del servicio favorecen también el desarrollo de acciones convencionales. Estos convenios, a su vez, permiten la continuidad en el desarrollo de incentivos de tipo colectivo, lo que, de forma indirecta, se refleja en la posibilidad de ampliar los incentivos de tipo selectivo.

A su vez, la inclusión de las organizaciones de consumidores en los órganos de mediación y resolución de conflictos supone que sus miembros asuman progresivamente actividades donde se requiere una mayor especialización profesional. Así, en las OMICs, de atención directa al público para información y tramitación de expedientes, necesitan la presencia de expertos en temas de consumo. Si el ciudadano, en las juntas de arbitraje, solicita un laudo “en derecho”, estos expertos, además, han de ser juristas.

Si se atiende a los órganos de representación de intereses a partir de los cuales las organizaciones de consumidores *pueden influir en el diseño y ejecución de las políticas públicas de consumo*, se observa que esta circunstancia también ha tenido que ver con la orientación hacia la consolidación como grupo de interés de las asociaciones de consumidores, en su tamaño y en sus estrategias de actuación. En este sentido, para poder formar parte en el CAC se ha de ser una de las asociaciones más representativas, criterio que se establece en función del número de asociaciones provinciales agrupadas. De ahí que todas ellas hayan tendido a consolidar su presencia, al menos, en cada una de las capitales de provincia. Por su parte, los criterios que se establecen en la composición del CUA son los siguientes: “un representante por cada una de las asociaciones de consumidores y usuarios con implantación en las ocho provincias andaluzas, con un mínimo de 10.000 asociados e ingresos por cuotas de 5 millones de pesetas anuales, y una antigüedad de inscripción de 4 años”. Esta circunstancia ha influido en el cambio en sus objetivos ya que han de proyectar una imagen de consolidación y permanencia hacia la ciudadanía, las agencias gubernamentales y otras instituciones públicas y privadas. Junto a ello, la necesidad de contar con un determinado número de afiliados supone el desarrollo de una serie de servicios individualizados por parte de las asociaciones en un intento de

captar a socios potenciales –incentivos selectivos.

Por último las estrategias inclusivas desarrolladas a través de este tipo de políticas también se ha manifestado en el desarrollo de repertorios de acción más convencionales en los que no es necesaria una participación directa de los miembros de la asociación. Así, su reconocimiento como grupo de representación de intereses –participación en el CUA, en el CAC, en la CACI y en todos los consejos consultivos donde han de estar representados los consumidores– supone el acceso a cauces políticos de tipo convencional en los que poder canalizar sus demandas, disminuyendo con ello la posibilidad de realizar acciones que no sean convencionales y, por tanto, en las que sea necesaria la movilización de sus miembros y colectivos afines.

4. Conclusiones

Este trabajo ha tratado de poner de relieve algunos factores contextuales susceptibles de alimentar el cambio en las organizaciones que conforman las estructuras de movilización de los movimientos sociales. Se ha postulado que las políticas públicas consumeristas puestas en marcha por la administración autonómica han favorecido el proceso de institucionalización de aquéllas, lo cual se manifiesta en la transformación de algunos de sus rasgos, como son los objetivos, las estrategias de acción y la estructura organizativa.

Junto a políticas regulativas que han tenido como resultado la inclusión formal de los grupos en el espacio público, se han desarrollado a su vez, y protegidas por dichas leyes, una serie de políticas públicas específicas que han favorecido una nueva orientación en los objetivos del movimiento. La existencia de las mismas ha hecho que los actores considerados, si desean aumentar su capacidad de influencia ante las autoridades públicas, modifiquen su franja de oportunidades políticas, por ejemplo, al desvincularse de las estructuras formales e instituciones que en un principio les dieron impulso.

Por otro lado, esta influencia también se constata en la tendencia hacia el desarrollo de prácticas convencionales, a través de cauces formales tanto de mediación y arbitraje como de representación institucional, reduciendo los procesos de movilización del grupo gracias a una mayor apertura del sistema político. Junto a ello, si la identificación con el grupo era en un primer momento el incentivo para la afiliación, ante las bajas tasas de asociacionismo aquel pone en marcha una serie de incentivos que la estimulen, los cuales

son favorecidos de forma indirecta por este tipo de políticas.

Por último, el cambio en la estructura organizativa se ha debido, en parte, a la aparición de políticas públicas inclusivas, al ampliar la oferta de recursos necesarios para el mantenimiento de la organización y favorecer la contratación de personal especializado en temas de consumo –para realizar las actividades programadas, representar a los consumidores ante situaciones de indefensión, participar en los consejos sectoriales...

Por todo ello se podría decir que en contextos socio–políticos similares, las organizaciones con análogos atributos a las aquí analizadas, grupos de interés público estructuralmente dependientes, tenderán hacia una convergencia en cuanto a sus objetivos, estrategias y estructura organizativa, consolidando, como ocurre con las AACC, estructuras de representación política unitarias a fin de aumentar su poder en el proceso de toma de decisiones desarrollado en la arena política.

Bibliografía

- AMENTA, E. y ZYLAN, Y. (1991): "It Happened Here: Political Opportunity, the New Institutionalism, and the Townsend Movement". *American Sociological Review* 56, pp. 250–265.
- EISINGER, P. K. (1973): "The Conditions of Protets Behaviour in American Cities". *American Political Science Review* 67, pp. 11–28.
- GONZÁLEZ, J.J. (1992): "El Debate Postmarxista sobre las Clases". *Política y Sociedad* 11, pp. 27–48.
- JOHNSTON, H., LARAÑA, E. y GUSFIELD, J. (1994): "Identidades, Ideologías y Vida Cotidiana en los Nuevos Movimientos Sociales", en LARAÑA, E. y GUSFIELD, J. (eds): *Nuevos Movimientos Sociales. De la Ideología a la Identidad*. Madrid: CIS.
- KRIEL, H. P. (1992): "El Contexto Político de los Nuevos Movimientos Sociales en Europa Occidental", en BENEDICTO, J. y REINARES, F (eds): *Las Tranformaciones de lo Político*. Madrid: Alianza Universidad.
- (1996): "La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político", en McADAM, D.; MCCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (eds.): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, pp. 221–261.
- KOTLER, P. (1973): "What consumerism means for marketers", en MURRAY, B.B. (ed.), *Consumerism, the eternal triangle*. Pacific Palisades, California: Goodyear Publishing Company.
- LOWI, T. (1972): "Four Sistem of Policy, Politics and Choice", in *Administration Review* n° 4, pp. 298–310.
- MARWELL, G. y OLIVER, P. (1992): *The Critical Mass in Collective Action. A Microsocial Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McADAM, D.; MCCARTHY, J.D. y ZALD, M. N. (eds.) (1996): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- MCCARTHY, J. D. (1996): "Adoptar, Adaptar e Inventar Límites y Oportunidades", en McADAM, D.; MCCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (eds.) (1996): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- MCCARTHY, J. D.; BRITT, D. W. y WOLFSON, M. (1991): "The Institutional Channeling of Socila Movements in the Modern State". *Research in Social Movements: Conflict and Change* 13, pp. 45–76.

- MOYANO, E. y NAVARRO, C. J. (1999): *El Movimiento de Consumidores en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Trabajo e Industria.
- MOYANO, E.; NAVARRO, C. J. ET AL (1998): "Informe sobre análisis de percepciones, actitudes y comportamientos de la población andaluza en temas relacionados con el consumo de bienes y servicios". Volumen II: *Encuesta sobre actitudes, opiniones y comportamientos de la población andaluza em materia de consumo*. Córdoba: IESA, Informes y Monografías (IM-98-3).
- NAVARRO, C. J. (1999): *El Sesgo Participativo*. Madrid: CSIC, Colección Politeya.
- (2000): "Democracia participativa y oportunismo político". Trabajo no publicado.
- NAVARRO, M. (1972): "Trayectorias y estrategias de los movimientos de los consumidores" en CABALLERO, J. J.; DE LA PUENTE, A.; NAVARRO, M.; REBOLLO, A.; RIBAS, J. M. y SOLBES, M.: *La sociedad de consumo y su futuro. El caso de España*. Madrid: Instituto Nacional de Consumo.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvad University Press.
- PANEBIANCO, A. (1990): *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- RAMÍREZ, A. (1999): "Las asociaciones de consumidores de ámbito andaluz. De la diferenciación a la convergencia", en *Actas del I Congreso Andaluz de Ciencia Política y de la Administración*, Almería.
- RAMÍREZ, M. A. y NAVARRO, C. J. (2000): "Las Asociaciones de Consumidores en Andalucía. Un acercamiento descriptivo a la estructura de la organización". Comunicación presentada en las *III Jornadas Andaluzas de Relaciones laborales: Economía Social y Relaciones Laborales*, Universidad de Sevilla.
- RUCHT, D. (1996): "El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional entre movimientos", en McADAM, D.; MCCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (eds.), *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- SZTOMPKA, P. (1995): *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza.
- TARROW, S. (1996): "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales" en McADAM, D.; MCCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.