

# ASOCIACIONISMO Y GESTIÓN PÚBLICA

**Cristina Teresa Penso D'Albenzio**

*Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A*

En las últimas décadas han proliferado los estudios sobre movimientos sociales y otros acerca del papel de organizaciones civiles en Latinoamérica y en México; sin embargo, nos encontramos con no pocos problemas para comprender la acción de estas organizaciones. Desde distintas perspectivas y enfoques se dan diferentes significados para la noción de acción colectiva en general y, en particular, a las formas en que en las organizaciones civiles pueden participar en la gestión pública.

En este trabajo se revisan algunos enfoques y modelos aplicables para la interpretación de las acciones de organizaciones de la sociedad civil. También se exponen las que se consideran sus principales limitaciones. Se reflexiona asimismo acerca de la vía asociativa como una manera de generar nuevas formas de participación, capaces de contribuir a mejorar la gestión pública. Igualmente, se consideran algunos aspectos que concurren a la delimitación de la acción de las organizaciones en el marco de las relaciones Estado-sociedad.

## Los enfoques y sus limitaciones

En la literatura sociológica actual se evidencia una gran diversidad y fragmentación de perspectivas

respecto a la acción colectiva. Los enfoques que abordan las dinámicas colectivas de cambio prestan atención a las causas que originan los movimientos sociales, por qué los actores se movilizan y, en menor medida, cómo se organizan estos actores. Para los propósitos de este trabajo<sup>1</sup> se abordan los referidos al comportamiento colectivo y de masas, los que se centran en la acción racional y movilización de recursos y los que ponen énfasis en las identidades y los nuevos movimientos sociales.

Los enfoques referidos al comportamiento colectivo y de masas se caracterizan por destacar los factores expresivos irracionales en la constitución de las organizaciones sociales y en los procesos de acción colectiva; analizan la acción tomando como referencia al sistema social. Los teóricos del comportamiento colectivo se refieren a los movimientos sociales como aquellos que otorgan organicidad al movimiento de masas. Dentro de esta escuela, Smelser<sup>2</sup> se ocupa de la construcción de un modelo lógico para definir los determinantes del comportamiento colectivo sin limitarse al relato del hecho histórico ni a la descripción de los acontecimientos. Identifica los principales elementos que integran un análisis de la acción colectiva, desarrollando el tema de la participación en acciones colectivas, los procesos de comunicación, difusión, contagio, etcétera, que permi-

ten el surgimiento de creencias generalizadas y valores compartidos frente a la incertidumbre producida por el cambio (Tarrés, 1993:12).

Los determinantes del comportamiento colectivo se organizan de acuerdo con niveles de especificidad (Smelser, 1995:59): valores, normas, movilización de la motivación para la acción organizada, así como instrumentos y recursos. Desde esta perspectiva, los comportamientos colectivos emergen y se expresan cuando la acción social estructurada se encuentra en tensión y los medios institucionalizados no pueden superarla.

Es interesante observar en Smelser la explicación de los procesos para pasar de la movilización a la acción y la organización efectiva de la acción (*ibid*: 275). Sus argumentos pueden contrastarse empíricamente.<sup>3</sup> El desarrollo de liderazgos y mecanismos de control se enlaza con los distintos tipos de expresiones y movilizaciones, y de esta forma el autor bosqueja los grandes lineamientos de la variación de las organizaciones que participan en lo que denomina movimientos normativos (*ibid*: 297). Esto significa que los factores organizacionales no pueden tratarse bajo un mismo patrón y, que de acuerdo con las dinámicas sociales en las que participan las organizaciones y el tipo de participación requerida, estas organizaciones presentan distintas características. En este sentido podemos encontrar en Smelser algunos ejemplos que nos explican la existencia de características que varían de acuerdo con el campo de acción de las organizaciones y se señalan elementos constitutivos formales-legales e informales.<sup>4</sup>

El mérito de Smelser es el esfuerzo –que difícilmente encontramos en los escritos actuales– por formalizar las distintas modalidades de la acción colectiva. Este autor aporta elementos útiles para el análisis del tipo de participación e intervención real, que caracteriza a las organizaciones civiles, cuando señala en concreto *que las demandas de modificaciones pueden referirse a normas que no demanden un cambio fundamental de los valores*. Este aspecto, aplicado al análisis de las prácticas de organizaciones civiles, permite diferenciar las acciones, pues se puede observar en muchas ocasiones que aun cuando estas organizaciones afirman que demandan una modificación de las reglas del juego, en los hechos están participando en cuestiones normativas y en otros casos instrumentales, asistenciales.<sup>5</sup>

Sin embargo se critica el enfoque de Smelser debido a que las acciones colectivas son definidas como una

respuesta a crisis organizativas e institucionales que luego se procesan en el sistema social para volver al orden; además, sus planteamientos no permiten conocer los patrones que definen cierto tipo de acción. Utilizando los elementos aportados por este autor se podría decir que la acción colectiva se explica, en cierto modo, como resultado de las fallas en los mecanismos de control social producidos por las transformaciones y cambios rápidos derivados de las crisis económicas y procesos de modernización, con lo que la acción aparece reducida a una dimensión de respuesta a situaciones externas al actor. Aunque Smelser define la acción-movilización y su contraparte, el control social, no las relaciona con una teoría que contemple al conflicto como parte de un proceso dinámico.

En el conjunto de enfoques de acción racional y movilización de recursos, se encuentran autores que sustentan sus explicaciones en modelos individualistas de selección racional y se consideran aquellos esfuerzos para reestructurar los modelos clásicos de interpretación. Olson Mancur autor de *La lógica de la acción colectiva* sostiene que la definición tradicional de las asociaciones voluntarias debe ser corregida y rechaza la supuesta universalidad de la participación en asociaciones voluntarias en las sociedades modernas (Olson:1992, 68). Con relación a la efectividad de los esfuerzos voluntarios coordinados sobresale la concepción racionalista y utilitarista inspirada por los postulados de la economía neoclásica.

La explicación utilitarista se refiere a la corriente de pensamiento liberal. A la inversa del estructuralismo crítico, no se remite a las causas del sistema social, y los fenómenos sociales se explican por una agregación de los intereses individuales en competencia. Las construcciones institucionales aparecen como un producto de las motivaciones racionales y la defensa de intereses que requieren un mercado abierto donde los actores individuales se unen de acuerdo a la racionalidad de sus intereses.<sup>6</sup>

En esta línea de pensamiento, la movilización responde a la evaluación de los participantes del costo-beneficio, en cuanto a estar de acuerdo o en desacuerdo con las condiciones existentes. Las organizaciones, en su mayoría, tienen por finalidad proteger los intereses de sus miembros. La viabilidad de las organizaciones depende a su vez del número de asociados (Olson, 1992:95) y de los recursos que obtenga (Olson,1992:21). La existencia de grupos que

trabajan por causas perdidas, bajo grado de racionalidad, puede ser explicada como un movimiento de masas en términos psicológicos, principalmente (Olson,1992:177).<sup>7</sup>

Charles Tilly, por su parte, propone un modelo en que la movilización por los recursos se apoya en la noción de conflicto político. El poder político institucionalizado está dotado de medios de control y de grupos que pueden ser aliados u opuestos, que se enfrentan para acceder a las ventajas de la distribución de recursos. La acción colectiva es el medio de acceso al sistema político y se refiere a la movilización de los recursos dentro de lo que se entiende como conflictos de intereses.

Estos enfoques subestiman la dimensión simbólica de las acciones, el papel de los actores, la importancia de las creencias, los valores y el compromiso social como fuentes de identidad colectiva y de movilización social que, en cambio, sí enfatizan los enfoques de los movimientos sociales. Lo cierto es que la crisis económica y los incentivos monetarios no pueden ser las únicas explicaciones de la participación, el único móvil de la acción social organizada.

Los factores determinantes en la integración y desarrollo de las acciones colectivas son tratados por las teorías acerca de las identidades y los nuevos movimientos sociales que, entre otros, tienen Alain Touraine y Alberto Melucci. Para el primero, la sociedad funciona en tres niveles; se produce, pero también se adapta y se consume. Los niveles son: campo de historicidad, sistema institucional y organización social. Historicidad y conflicto social son indivisibles y se oponen a la historicidad de la clase dirigente, que se identifica con sus propios intereses de dominación, que difieren de los intereses de las clases populares. Un movimiento social es un conjunto de interacciones entre adversarios que poseen interpretaciones opuestas y conflictivas sobre las reorientaciones de un modelo de sociedad pero que, al mismo tiempo, comparten un campo cultural (Tarrés,1993:30). El regreso del actor quiere preparar el análisis de los nuevos movimientos sociales y los nuevos actores, descartando la imagen de los movimientos como agentes históricos del progreso, de la razón y la ciencia; de los llamados a la acción colectiva que se dirigen a las masas excluidas de la historia. Llegamos al momento de recurrir al sujeto; se afirma que la sociedad es un sistema de acción y que la acción no es solamente decisión, sino que está dirigida por



orientaciones culturales a través de relaciones sociales conflictivas. Se incorpora el conflicto, que no es ni contradicción ni revuelta, sino forma social de la historicidad, de producción de la sociedad por sí misma.

Este tipo de reflexión acerca de la existencia de los movimientos sociales y de las conductas comprometidas en la disputa por la gestión de la historicidad, dan pautas para la distinción del actor, que posee la capacidad de elevarse por encima de simples reivindicaciones y hasta de negociaciones políticas, para reconocerse y afirmarse como productor, antes que consumidor de la situación social, y si es capaz de cuestionar esta última en lugar de depender de ella. Los actores se definen por sus orientaciones culturales y por los conflictos sociales con que se comprometen.

Según Touraine, un movimiento social es la acción colectiva –aunque no todas las acciones colectivas son movimientos– de un actor de clase que lucha contra un adversario para asegurar la dirección social de la historicidad, es decir, de las

orientaciones culturales por las cuales una sociedad organiza sus respuestas o, en otros términos, los valores comunes entre adversarios, definiendo el lenguaje del conflicto. El movimiento social no se puede reducir a la conciencia de éste en sus integrantes, a sus intenciones, a los valores a que apela. La identidad no es, según Touraine, un *status* adscrito, sino una capacidad de actuar y de cambiar. Sostiene que hay que hablar de proyecto, entre otras cuestiones, para marcar la oposición del movimiento social y otros tipos de conductas colectivas. El movimiento social se define por ser un proyecto en la medida en que cuestiona *todas las formas de control social, sean estas institucionales u organizativas* (Touraine, 1995a: 276).

El análisis de los movimientos parte de las relaciones sociales definidas generalmente por el par dominante–dominado y no de los actores, y se suele hablar de un proyecto cuando lo que se capta es su ideología (Touraine, 1995a: 275).

Con el objeto de esclarecer los significados de la acción colectiva, Touraine desarrolla el método de la intervención sociológica. La aplicación del método de la intervención sociológica al análisis del significado de la acción, a la construcción de la identidad, del sentido de las prácticas sociales de las organizaciones civiles, presenta varios problemas, entre ellos, las relaciones entre identidad y estrategia.

No es fácil separar las prácticas de las organizaciones, la identidad (el por qué) de la estrategia (el cómo). La separación de las prácticas de los movimientos sociales en su aspecto intrínseco (identidad) y del extrínseco (estrategia) se hace con fines clasificatorios y no explicativos. En el proceso de definición de la identidad se suele hablar de proyectos de la organización cuando lo que es captado es su ideología.

De los planteamientos anteriores se observa que los modelos de interpretación que se aplican al análisis de las organizaciones de la sociedad civil no son neutrales.

Las motivaciones o decisiones para participar y el porqué de la participación rebasan las explicaciones de la movilización por recursos. La lógica de la acción individual de corte racional resulta insuficiente para explicar la decisión de participar, o la expresión de los intereses de grupos olvidados que se encaminan a la organización para lograrlos. La obtención de recursos representa una importante dimensión para abordar la resolución de las necesidades, pero no es

la única explicación acerca de la decisión de participar o no. A igualdad de condiciones materiales e ingresos, hay quien participa y quien no. En algunos estudios realizados en zonas populares se encontraron organizaciones para las cuales la obtención de recursos materiales no influía decisivamente en la decisión de participar.

Los procedimientos individuales e individualizantes de análisis y de intervención no permiten entender las lógicas sociales. Las causas perdidas, desde el punto de vista de los análisis de costo–beneficio, las lógicas de la gente, no son directamente perceptibles, sobre todo cuando conciernen a grupos sociales minoritarios, dominados o marginados. Parecería que prestar atención a cómo las organizaciones se definen a sí mismas, a sus intenciones o a los valores que apela, no es suficiente si no se observa la congruencia de éstas con relación a las acciones que llevan a cabo.

Es necesario, por tanto, diferenciar las dimensiones ideológicas de la identidad de las prácticas concretas en un campo de acción. En general, las prácticas suelen explicarse a partir de criterios de origen externo que contribuyen a ignorarlas o enmascararlas, por lo que es importante distinguir si son los propios sujetos o son los otros quienes definen la identidad y los criterios para evaluar las prácticas. El contenido de la identidad es relativamente menos importante que el proceso de definición y es recomendable prestar atención a los intentos para controlar los procesos.

Por otra parte, el énfasis hacia los llamados nuevos movimientos se debe en parte al hecho de que buscan identificar no sólo nuevas formas<sup>8</sup> de hacer política; también nuevos espacios para hacerlo, lo cual implica la búsqueda de identidades culturales. Su existencia dependerá de lograr a través de la identidad colectiva ciertas soluciones que puedan ser viables y disponibles para todos (por ejemplo, los derechos humanos).

### **Participación para mejorar la gestión pública**

Hay que considerar que la dinámica de los movimientos sociales y los límites de la acción colectiva organizada y no organizada (Dumas y Séguier, 1997: 137) se dan en torno de las posiciones de las organizaciones con los gobiernos en términos de un proyecto más amplio de relaciones Estado–sociedad.

En el marco de estas relaciones se puede hablar de distintas posturas, la estadocéntrica, mercadocéntrica y la sociocéntrica, que dan lugar a distintas articulaciones posibles entre los gobiernos y las organizaciones sociales. En la visión estadocéntrica el Estado es el actor principal de las acciones sociales, mientras que en la segunda el retiro del Estado y el predominio del mercado tienden a la privatización de funciones y a un asociacionismo complementario, generalmente con fines de gobernabilidad. En la última, la sociocéntrica, el papel del Estado debe redefinirse en función de la dinámica de los actores de la sociedad civil presentes en la esfera pública, a partir de una perspectiva societaria (Vieira, 1998: 246).

Se trata de *pluralizar* la gestión pública, sobre todo en el área social, tradicionalmente interpretada como gubernamental, con la participación de actores de la sociedad civil. El asociacionismo tiene, entre otros objetivos, impulsar las acciones colectivas, fomentar y construir solidaridad para contrarrestar los efectos nocivos del individualismo y de las prácticas clientelares.

La construcción de capacidades organizacionales, la creación de estructuras participativas para la gestión pública, aunque no se identifique de manera directa, sienta las bases para un desarrollo con equidad. Las organizaciones civiles pueden desarrollarse como expertos temáticos para definir políticas públicas y sociales –aspecto que no tenía el corporativismo– y participar en procesos de animación social y otros.

Se afirma que las organizaciones civiles pueden tener más flexibilidad para conducir procesos de cambio que otras organizaciones corporativas, debido al tipo de conocimiento y de compromiso que generan, pero debe indagarse respecto del tipo de intereses que representan: si son propios o de terceros, como pueden ser otros actores que no tienen capacidad para representar o defender sus derechos o intereses. También se debe tener en cuenta que el abandono de las utopías antiorganizacionales es, de alguna manera, una expresión de la voluntad de convertirse en actores por parte de individuos o grupos. Lo que no es automático ni sencillo, pues se debe propiciar avanzar de las protestas de los movimientos sociales reivindicativos hacia la participación.



Igualmente, para llevar a la práctica una real pluralización de funciones tradicionalmente asumidas por el gobierno, las organizaciones civiles requieren incrementar sus capacidades de movilización y organización, pero sin olvidar a la gente que no se constituye en grupos organizados; su acción debe evitar reproducir los males de la burocracia en el sentido peyorativo del término (Viera, 1998: 224).

Se ha visto que la respuesta institucionalizada a las necesidades sociales a través de modelos burocráticos tradicionales, se convierte en un decálogo de reivindicaciones sociales para las poblaciones marginales en función de una teoría o modelo de satisfacción de necesidades. Resulta importante, en consecuencia, pensar en los móviles de la asociación no sólo en el sentido material de repartición de bienes sino también en el simbólico, considerando las desigualdades de acceso a las decisiones –dadas las restricciones o la exclusión en la participación– y las capacidades de dar sentido a las acciones.

El compromiso de los gobiernos con la acción de las organizaciones puede asegurarse en el plano jurídico institucional, siempre que haya voluntad para ello (Barreto, 1998:147). Sin embargo si el fomento del asociacionismo<sup>9</sup> busca impulsar modelos flexibles, horizontalidades, la participación institucional de las asociaciones civiles en funciones públicas no debe ocurrir, sino evitar una institucionalización inmovilizadora.

En otras palabras, la institucionalización debe evitar transformar a las organizaciones de la sociedad civil en organismos paraestatales (Viera, 1998: 233) y preservar su función social en favor de los excluidos, de los no organizados, conservando también su papel contestatario, reivindicativo y de contrapeso del poder, ya sea estatal o partidario. La institucionalización no debe cooptar la autonomía de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, es necesario mantener espacios de deliberación y discusión. Los espacios de debate tienen como objeto resistir los movimientos de racionalización de las prácticas sociales; esos espacios deben favorecer la expresión de reivindicaciones de los individuos, crear las condiciones de tolerancia para que los distintos puntos de vista puedan manifestarse.

En la búsqueda de replanteamiento de funciones, de repensar las relaciones entre el Estado y actores de la sociedad civil también es imprescindible con-

siderar la ampliación de la participación a cuestiones sustantivas, no meramente operativas, que eviten convertir a las organizaciones en correa de transmisión de decisiones en las cuales no tomaron parte o, en contratistas.

## Conclusiones

El éxito para combatir la pobreza, el acceso a recursos como la tierra, el crédito y la educación, requieren de arreglos, de formas organizacionales que den cabida a la expresión de intereses y a la participación de los actores. Sin embargo, muchos de los modelos, el de satisfacción de necesidades, entre ellos, son insuficientes para explicar por qué unos individuos se asocian y otros no, y cuál es el papel de la acción colectiva organizada en la promoción del desarrollo. Además, no puede evitar enfatizarse que no son neutrales los modelos de interpretación que analizan las acciones de organizaciones civiles.

Hoy se vislumbran problemas, tanto teóricos como empíricos, acerca de los contenidos de la participación; como aquellos que pretenden definir la acción de las organizaciones de la sociedad civil, y precisar a través de qué arreglos organizacionales pueden participar en las funciones públicas.

Asimismo, no debemos olvidar que la acción colectiva se revela imposible en razón de mecanismos institucionales de inclusión–exclusión; tanto como que el Estado es un actor privilegiado, con el cual se puede estar en contra, a favor o establecer acciones de negociación, pero no puede ser olvidado. Desde la perspectiva del Estado, el fortalecimiento e impulso a la participación de actores no gubernamentales puede obedecer a fines de legitimación de sus decisiones, de gobernabilidad. De otro lado (sociedad), se pretende el reconocimiento de sus acciones ampliando el espacio de actores no de manera numérica sino sustantiva.

Algunos autores opinan que los ejes de análisis, los aspectos enfatizados por las investigaciones y los estudios sobre el tema han cambiado y se han diversificado. Se puede decir que la participación en acciones colectivas es función de múltiples factores, como significados, recursos materiales, roles y posiciones de poder, entre otros. Existen muchas interrogantes, no hay acuerdo en el debate actual para explicar por qué los individuos participan en una or-

ganización civil; por qué y cómo las organizaciones pueden formar parte de un movimiento social de bases más amplias; cómo pueden participar con los gobiernos federales, estatales, locales. Asimismo se ha observado que en igualdad de condiciones algunos individuos y comunidades protestan o se organizan mientras otros permanecen estables o tranquilos, por lo que se requiere profundizar en los análisis acerca de las motivaciones personales y formular explicaciones enraizadas en la naturaleza de las organizaciones, acerca de sus capacidades en la conducción de procesos sociales, determinados tipos de ejercicio de la autoridad (de liderazgo) y de influencia en la toma de decisiones (participación).

En cuanto a las posibles contribuciones de la participación de organizaciones civiles en la gestión pública, se han mencionado muy puntualmente algunos problemas. Permanece y cobra importancia el objetivo de búsqueda de formas de organización representativas que no reproduzcan los males de la burocratización en el sentido peyorativo de la palabra. Al mismo tiempo, en las sociedades actuales se debe observar atentamente los procesos, considerando que presentan nuevas formas de poder, de conflicto y de desigualdad. Por lo tanto, en términos de la participación real de organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública nos podemos preguntar si estos actores tienen capacidades de elección, de decisión y en qué aspectos, en definitiva: cuál es el alcance y la cobertura de sus acciones.

## Notas

- <sup>1</sup> Entendiendo que las diferencias existentes en muchas de las escuelas y tradiciones de interpretación son numerosas, realizó una selección.
- <sup>2</sup> Cfr. Neil Smelser (1995), *Teoría del comportamiento colectivo*.
- <sup>3</sup> Aunque en el caso del furor colectivo, el miedo y el pánico sus argumentos influidos por las teorías del contagio son más endebles.
- <sup>4</sup> Puede decirse que estos configuran una tipología de acuerdo con las características del mayor grado de formalización de sus acciones. Así, algunos autores clasifican a ciertas organizaciones civiles con extremos que van desde las asociaciones "tipo movimiento social" a "las asociaciones de tipo organización formal", con este aspecto como eje.
- <sup>5</sup> No están en realidad discutiendo algunos valores aceptados, como pueden, ser por ejemplo, los de propiedad privada en la sociedad capitalista.

- <sup>6</sup> La cuestión acerca de la irracionalidad de los movimientos está vigente en los grupos conservadores y neoconservadores.
- <sup>7</sup> Pero contradice la teoría ofrecida por Olson, presentando la paradoja de la participación, cfr. p. 178.
- <sup>8</sup> No todos los autores coinciden en la caracterización de "los nuevos movimientos", aunque puede entenderse que lo nuevo de los nuevos movimientos, es que no usan los canales tradicionales de participación. Están fuera o rechazan los esquemas de corporativización o de neocorporativización y la intermediación de los partidos políticos.
- <sup>9</sup> Cabe aclarar que esto, como señala Putnam, no lo comparten otras teorías que destacan los efectos nocivos del asociacionismo, estableciéndose una relación inversa entre la fortaleza o debilidad del Estado con la sociedad (Putnam:176).

## Fuentes Bibliográficas

- Afchain, J. (1997), *Les associations d'action sociale*, París, Dunod.
- Bresser, L y N. Cunill (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas, Paidós / CLAD.
- Dumas, B y M. Séguier M. (1997), *Construire des actions collectives. Chronique sociale*, Lyon.
- Olson, M., (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Penso, C. (1993a), *Organizaciones no gubernamentales. Hacia un modelo de gestión*, México, UAM-X.

## Publicaciones Periódicas

- Melucci, A. (1985) "Teorías de los movimientos sociales", *Estudios Políticos*, núm. 4.
- Tarrés, M. (s/f), *Notas para el estudio de los movimientos sociales: Revisión de algunos enfoques de la sociología de la acción colectiva*, México, El Colegio de México.
- Tilly, Charles (1985), "Models and Realities of Popular Collective Action", *Social Research*, vol.52, núm.4.

## Otras Fuentes

- Penso, C. (1997b), *Organizaciones civiles y rediseño de la gobernanación* (ponencia), CLAD, Caracas.
- Pliengo, F. (s/f), *Organizaciones sociales y cívicas* (manuscrito), México, UNAM.
- Tarrés, M. (s/f), *Notas para el estudio de los movimientos sociales: Revisión de algunos enfoques de la sociología de la acción colectiva*, México, El Colegio de México.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton Press.
- Smelser, N. (1995), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE.
- Touraine, A. (1995a), *Producción de la sociedad.*, México, IIS/UNAM/IFAL.