OCs: actividad legislativa y alternancia

Laura Loeza Reyes
El Colegio de Jalisco

En el contexto de los gobiernos de alternancia se han abierto espacios para la expresión y la interacción entre organizaciones sociales, organizaciones civiles (ocs),¹ partidos y otro tipo de actores políticos. ¿Qué caracteriza a estos nuevos espacios y nuevos tipos de relación entre viejos actores? ¿Cómo podemos explicar esta apertura?

En este documento haremos referencia a dos iniciativas exitosas protagonizadas por algunas organizaciones civiles del Distrito Federal y Jalisco. Se trata de la *Iniciativa de Ley sobre la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco*, impulsada por el Colectivo Voces Unidas; y la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal*, promovida por la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (Convergencia) y otras instituciones.

El éxito de ambas experiencias es el resultado de un proceso histórico de cambios a nivel del sistema político y del régimen que los actores políticos participantes han capitalizado; pero sobre todo, es producto de una transformación importante del imaginario y las identidades políticas de estos actores, sin los cuales los hechos a los que nos referimos no podrían explicarse. En efecto, las organizaciones civiles han aprovechado los intersticios abiertos por experiencias organizativas anteriores, algunas de éstas impulsadas por ellos mismos, así como los mecanismos

1. Cuando hablamos de organizaciones civiles nos referimos a las organizaciones que antes se autodenominaban organizaciones no gubernamentales (ONG). El artículo de Anna Pi, en este mismo volumen, explica detalladamente las diferentes denominaciones que adoptan este tipo de organizaciones y sus implicaciones.

2. *Referendum*, revocación de mandato e iniciativa popular.

3. Lewis Coser. *The Functions of Social Conflict. An Examination of the Concept of Social Conflict and its Use in Empirical Sociological Research*. Londres: Macmillan Publishers, 1965, p. 128.
4. María Teresa Zúñiga *et al.*, sostienen que la tragedia en Guadalajara influyó para que se diera la alternancia política en el siguiente proceso electoral para la gubernatura del estado (1995-2001), en la que el PAN derrotó al PRI. *Violencia intra-familiar en Jalisco*. Una historia que no termina. Guadalajara: IMDEC, 2003, p. 67.

de la democracia directa,² concretamente la iniciativa popular, en un momento en el que los mecanismos de la democracia procedimental presentan aún muchas fallas. Es interesante observar cómo ambos tipos de mecanismos se han revitalizado en el nuevo contexto político, permitiendo que actores que históricamente habían preferido expresar sus intereses políticos al margen de los partidos y muchas veces en contra de ellos, hagan uso de las instituciones y del espacio público, contribuyendo así a su revitalización. ¿Qué lectura podemos hacer de este fenómeno?

Las dos experiencias a las que nos referiremos aquí presentan características comunes, lo que no es casual si consideramos que ambas fueron impulsadas a través de redes conexas de organizaciones civiles. Entre los elementos comunes, podemos señalar que en ambos casos, los procesos de organización ciudadana que sustentaron las iniciativas de ley, son un producto histórico de larga duración de dos catástrofes con costos sociales enormes para las poblaciones respectivas: los sismos de 1985 en la ciudad de México y las explosiones del 22 de abril de 1992 en el sur de Guadalajara.

En ambos casos la cólera de la población se tradujo en organización y movilización que con el tiempo se consolidó y comenzó a dar sus frutos. Uno de los aprendizajes de dichas experiencias fue el comprender que el estado de cosas puede cambiarse a partir de modificar la legislación. Podemos afirmar, siguiendo a Coser,³ que el conflicto y la cólera, lejos de traducirse en violencia, actuaron como un estímulo para establecer nuevas normas e instituciones, sirviendo como un agente de socialización para ambas partes contendientes, en este caso, autoridades y población afectada.⁴

Estas nuevas normas tuvieron base en la aprobación, por parte de los gobiernos de alternancia (Partido de la Revolución Democrática, en el Distrito Federal, y Partido Acción Nacional, en Guadalajara),

de sendas leyes de Participación Ciudadana,⁵ que regulan los mecanismos de la democracia directa. Esto significó una apertura de las oportunidades políticas⁶ para las organizaciones civiles. Es evidente que además de las iniciativas concretas, las redes de organizaciones civiles y sus sistemas de alianzas buscan influir en las condiciones que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.⁷

La actividad legislativa de este tipo de organizaciones puede entenderse como una reacción de defensa de una micro cultura.⁸ De acuerdo con Reynaud, las micro culturas tienen un rol instrumental y estructurante. Es decir,

si un comportamiento cambia, habrá un ajuste de las normas culturales y si una norma es cuestionada, ciertos comportamientos serán modificados... Estos ajustes tienen en cuenta las restricciones macro sociales, las particularidades de la situación y los recursos que ésta pueda ofrecer y las características y las perspectivas de las mismas personas... En ese sentido, una micro cultura es también un equilibrio de fuerzas que permite comprender cómo una amenaza a ese capital colectivo desencadenará una reacción colectiva fuerte... Una micro cultura se presenta directamente como un logro colectivo. De esta manera, es más fácil defender ese logro, es decir, resistir a los ataques, que tratar de obtener un bien futuro aún inexistente.⁹

En cuanto a los sistemas de alianzas que establecen las redes de organizaciones con otros actores políticos, éstos multiplican el efecto de las acciones emprendidas, de las cuales el conjunto de los participantes obtienen beneficios o pérdidas, cuando es el caso.

Redes de organizaciones civiles y su actividad legislativa

Las redes de organizaciones civiles son conjuntos de organizaciones que se unen a partir de objetivos compartidos, para conseguir su fortalecimiento en cuanto a sus condiciones mínimas de operación: capacidad para gestionar financiamientos,

5. En Guadalajara, el gobierno del PAN aprobó en 1998 la nueva Ley de Participación Ciudadana. En el Distrito Federal, la ley homóloga fue aprobada por el gobierno del PRD el 26 de noviembre de 1998.

6. De acuerdo con Sidney Tarrow, las oportunidades políticas emergen cuando los ciudadanos ordinarios, estimulados por los oponentes a las élites o por sus líderes, responden a las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales, muestran los puntos débiles de las élites y de las autoridades y movilizan las redes sociales en una acción, en torno a referentes comunes. Sidney Tarrow. *Power in movement. Social Movements and Contentious Politics*. Reino Unido: Cambridge University Press, 1998. p. 20.

7. Zúñiga *et al.*, *op. cit.*, p. 112.

8. Emmanuèle Reynaud caracteriza las micro-culturas como sistemas complejos en tanto que determinan una jerarquía de los roles sociales y de los poderes, de las normas de comportamiento y de los procedimientos informales, pero su ámbito de acción se limita al entorno laboral-organizativo. "Identités collectives et changement social: les cultures collectives comme dynamique d'action". *Sociologie du Travail*. París: núm. 2, 1982, p. 166.

9. *Ibid.*, pp. 165-166.

reconocimiento público, presencia a nivel nacional e internacional, etc., pero también buscan tener capacidad de presión sobre los gobiernos nacionales, de otras naciones y en general, sobre quienes toman las decisiones, incluidos los organismos multilaterales.

Para comprender el trabajo en redes, es preciso distinguir dos ámbitos de acción o dos tipos de proyectos de las organizaciones: proyectos micro, por las dimensiones y el impacto logrado cuantitativamente (población atendida) y cualitativamente (incidencia en la solución del problema atendido), que denominaremos sectoriales o temáticos y que pueden ser de atención a problemas de salud, de educación, de alimentación, etc.; y proyectos macro, "dirigidos al cambio político, cultural y a incidir en la formulación de políticas públicas".¹⁰ Zúñiga y coautores, definen la incidencia de la siguiente manera:

La incidencia pública es incidencia política en tanto reconfigura las dinámicas y lógicas de poder en una sociedad, resignifica los sentidos de los espacios públicos, cambia los significados sobre el sentido de la vida de las personas, de acuerdo a ello es una incidencia también cultural.¹¹

Una característica de las redes es que realizan actividades políticas. El agrupamiento en redes, permite a las organizaciones dar una proyección de amplio espectro a sus actividades. Esto hace posible su influencia sobre la opinión pública internacional, por ejemplo, cuando se manifiestan contra los foros mundiales de la Organización Mundial del Comercio. En esos casos, el capital organizativo de las redes les ha facilitado incluso organizar foros paralelos.

Las redes pueden ser regionales, nacionales, continentales, intercontinentales, y las organizaciones pertenecen simultáneamente a diferentes redes. Evidentemente, mientras más grande sea la red, mayor es su poder para ejercer presión sobre quienes toman las decisiones. Este tipo de redes se han multiplicado de tal manera, que una mirada superficial puede llevar a pensar que existen tantas organizaciones, que alcanzan

10. CED, CENVI, CIDBAL, ENLACE Equipo Pueblo, EAT. "Tendencias y desafíos de las ONGS". 1990 (mimeo).

11. Zúñiga *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

a conformar muchas redes. En realidad, las redes representan diferentes frentes de lucha en torno a los que se agrupan básicamente las mismas organizaciones.

Por otra parte, las redes permiten a las organizaciones suplir la debilidad que les da el hecho de no tener bases sociales o de que éstas sean efímeras cuando las tienen. Es importante aclarar esto, porque la capacidad legislativa de las organizaciones ha sido facilitada, en gran medida, por su organización en redes para expresar sus intereses políticos.

Las iniciativas de ley que nos ocupan, han sido impulsadas por organizaciones pertenecientes a una de las redes más importantes en México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, que agrupa a 150 organizaciones de todo el país.¹² Estas experiencias nos muestran que a pesar de las debilidades comparativas de estas organizaciones, respecto a otro tipo de organizaciones, llegan a ir más lejos en sus acciones. En el caso de Jalisco, por ejemplo, la iniciativa de ley sacó a la luz pública

contradicciones éticas, ideológicas, religiosas y políticas, que se fueron ventilando en el espacio de lo público a partir del debate de conceptos como familia, violencia o sociedad (incorporados obviamente en la iniciativa de ley)... [que] pusieron de manifiesto posiciones francamente anacrónicas y machistas, todas ellas camufladas o revestidas de un halo de 'defensa moral' o de 'principios tradicionales'.¹³

Se trata de valores "morales" que los partidos no osan tocar por no correr el riesgo de perder apoyo político, el que se expresaría en votos de castigo. De esta manera, el debate en torno a la iniciativa puso en cuestión hasta qué punto algunos jerarcas de la Iglesia católica y los legisladores, son portavoces de la sociedad.

Cambios identitarios y sistema de alianzas

La actividad legislativa de las organizaciones civiles evidencia cambios en el comportamiento político de

12. Efectivamente, entre las organizaciones coordinadoras del proyecto en Jalisco, figuran el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, IMDEC, A. C., y el Centro de Apoyo para el Movimiento Popular de Occidente, CAMPO. Ambas organizaciones forman parte de la red de la Convergencia.

13. Zúñiga *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

sus miembros que podemos asumir como cambios identitarios, en tanto que denotan una manera diferente de autoconcebirse. Hace sólo dos décadas, esta apropiación del espacio público hubiera sido impensable, pues consideraban perniciosas prácticas como el cabildeo y el acceso a los espacios legislativos. El costo político que tuvieron que pagar por este aprendizaje fue alto.¹⁴

Con todo, un rasgo identitario que no han perdido es su animadversión hacia los partidos políticos, que en realidad es recíproca y que los enfrenta en la competencia por la representación de los intereses políticos. En el caso de Jalisco, por ejemplo, un factor que decidió el momento para dar a conocer públicamente la iniciativa de ley, fue el hecho de que el PRD estaba próximo a presentar a su vez una iniciativa contra el acoso sexual, que hubiera podido monopolizar la atención de la opinión pública en detrimento de la iniciativa de las organizaciones civiles.

Entre los aprendizajes que denotan cambios identitarios en las organizaciones civiles, podemos mencionar el hacer acto de presencia en las campañas electorales para entregar directamente a los candidatos de los partidos contendientes una serie de compromisos que algunos de ellos no firman y otros sí pero no cumplen; empero, al menos dejan a los militantes de las organizaciones, en tanto que electores, el recurso de reprocharles públicamente su incumplimiento, y esto es ya una forma de ejercer presión sobre los gobernantes, los legisladores y quienes toman las decisiones.¹⁵

A través de este recurso de ejercer presión sobre los partidos en períodos electorales, condicionando su voto al cumplimiento de promesas incumplidas y exigiendo la correspondencia entre plataformas de campaña y desempeño legislativo de los representantes electos, en el estado de Jalisco se logró que se incorporaran elementos de la iniciativa de ley en los códigos penal y civil, lo cual ya representa un triunfo de la sociedad organizada, aun cuando no haya sido

14. Su menosprecio o la valoración tardía que hicieron de los Congresos les costó, por ejemplo, que la última reforma al COFIPE estableciera una serie de candados a la actividad de vigilancia de los procesos electorales que este tipo de organizaciones venían realizando desde la década de los ochenta.

15. Este ha sido el objetivo de sendas Plataformas de Organizaciones Civiles en el D.F. y en Jalisco.

aprobado el texto de la iniciativa en su totalidad. Otro elemento novedoso, que en el caso de Jalisco contribuyó al éxito de la iniciativa, fue la diversidad de interlocutores políticos que buscaron los promotores: jerarcas de la Iglesia católica, representante de la comunidad judía, medios de comunicación y representantes de todos los partidos en el Congreso local.

En el caso de la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal* el proceso fue diferente. En principio, se trata de una iniciativa que concierne directamente a las condiciones de operación de este tipo de organizaciones, que ha estado insuficientemente legislado y se ha prestado a múltiples irregularidades.¹⁶ Esta ley, redactada por las propias organizaciones, las define y estipula sus derechos y obligaciones: constitución legal, actividades que pueden realizar, regulación y asignación de financiamientos, etcétera.¹⁷

El proceso de cabildeo de esta iniciativa duró aproximadamente 10 años, contra poco más de un año que tomó la aprobación de la iniciativa en Jalisco. La ley se aprobó durante el gobierno de Rosario Robles, pero el mandato de la jefa de gobierno terminó antes de que se redactara el reglamento para que la ley entrara en vigor, por lo que el proceso culminó durante la administración de López Obrador, después de múltiples tensiones entre organizaciones y autoridades del gobierno capitalino. El proceso de esta iniciativa prácticamente no tuvo presencia en los medios de comunicación ni el apoyo social ni de la diversidad de actores políticos que tuvo la iniciativa en Jalisco.

Organizaciones civiles y democracia: dos modelos de interpretación

¿En qué medida la actividad legislativa de las organizaciones civiles es síntoma de democratización del régimen y/o contribuye a su democratización? De acuerdo con Douglas Chalmers,¹⁸ el éxito del trabajo

16. Ver el artículo de Anna Pi en este mismo volumen, donde se mencionan algunas de ellas.

17. Cfr. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México: núm. 85, 23 de mayo de 2000.

18. Douglas Chalmers. "Civil Society's Links to Politics. The importance of Second Level Political Institutions". Ponencia presentada en el *XXII International Congress of the Latin American Studies Association*, Miami: marzo 2000.

19. *Ibid.*, p. 1.

de este tipo de organizaciones, depende de que las instituciones políticas fomenten su trabajo: es decir, del espacio que encuentren en las estructuras políticas. Que las organizaciones promuevan la democracia o no, depende no sólo de si ellas son democráticas y persiguen objetivos democráticos, sino de si las instituciones con las cuales colaboran promueven, a su vez, la democracia.¹⁹ Bajo la perspectiva de este autor, aún los parlamentos más democráticamente electos no operan democráticamente si los resultados responden únicamente a los deseos de una pequeña élite, situación a la que no escapan las organizaciones civiles. La solución se encuentra, entonces, en las instituciones intermedias o “instituciones de segundo nivel” que vinculan al conjunto de organizaciones sociales con las instituciones “constitucionales”: parlamentos, sistema de partidos, poder Ejecutivo.

La vinculación entre ambos tipos de instituciones ocurre en lo que Chalmers denomina “régimen de participación de red abierta”, que surge cuando el corporativismo y el clientelismo se debilitan y el patrón de instituciones que regulaban y manejaban las organizaciones y redes de organizaciones, tiene lugar en una forma más abierta. El término “red” sugiere que los actores no son individuos sino asociaciones y organizaciones y su carácter “abierto”, significa que involucra a diferentes instituciones formales e informales, que se reconfiguran constantemente.²⁰

20. *Ibid.*, p. 9.

Las “instituciones políticas de segundo nivel” corresponden a los “régimenes parciales de participación” de los que habla Schmitter, cuando caracteriza a la democracia en las sociedades contemporáneas no como un régimen sino como un conjunto de régimenes parciales

cada uno institucionalizado en torno a diferentes puestos representativos de los grupos sociales para la solución de sus problemas. Los partidos, las asociaciones, los movimientos, las localidades y la variada *clientèle* tendrían que competir y fundirse dentro de estos canales en el esfuerzo por capturar el poder e influir en la política. Las autoridades

con diferentes funciones y niveles diversos de agregación interactuarían con este conjunto de representatividades para exigir legítimamente que asuman la responsabilidad de los intereses —y las pasiones— de la ciudadanía.²¹

El modelo de Schmitter es en extremo sugerente. En él se distinguen el *régimen de concertación*, que vincularía a las asociaciones de interés con los públicos objetivos; el *régimen de presión*, que vincularía a las asociaciones de interés y a los grupos sociales con la asamblea legislativa; el *régimen de representación*, que pondría en contacto a los grupos potenciales con las asambleas legislativas; el *régimen electoral*, que relacionaría a los electores individuales con los partidos políticos y las asambleas legislativas; el *régimen clientelista*, que articularía a los partidos políticos con las localidades determinadas. Las asociaciones de interés, las asambleas legislativas y los partidos políticos quedarían relacionados directamente con las autoridades gobernantes y a través de ellas con las instituciones administrativas (militares y policía, ministerios y paraestatales) y todo el conjunto de actores e instituciones estaría regido por el *régimen constitucional*.

Podemos concluir, con Schmitter, que lo que está en juego en estos espacios, llámeseles regímenes parciales de representación o instituciones políticas de segundo nivel, es qué tipo de democracia habrá de consolidarse en el largo plazo. Para este autor, la posibilidad de crear *regímenes de concertación* que vinculen a las asociaciones entre sí y con las instituciones estatales, depende de la habilidad que tengan las asociaciones para desarrollar una capacidad estratégica y de abarcabilidad. Es decir, que sean capaces de movilizar intereses diversos aliadas con actores también diversos.²²

Conclusiones

La idea de régimen de participación de red abierta permite pensar en la importancia que pueden tener las

21. Philippe C. Schmitter. "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales". *Revista Mexicana de Sociología*. México: núm. 3, julio-septiembre 1993, p. 6.

22. *Ibid.*, p. 20.

23. La trayectoria y los logros concretos de las organizaciones protagonistas de ambas iniciativas se encuentran documentadas en *IMDEC, 40 años*. Guadalajara: IMDEC AC, 2003; y en la colección publicada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, *ONGs de los ochenta*. México: 1997.

redes de organizaciones civiles si logran movilizar el apoyo de diferentes actores políticos, no solamente agrupados en asociaciones, sino *individualmente* como ciudadanos, adhiriéndose a alguna reivindicación, como ocurrió en la experiencia de Jalisco. Al respecto, las experiencias analizadas nos permiten emitir algunas conclusiones.

Primeramente, es importante tener en cuenta que el éxito de las iniciativas responde, en gran medida, a que han sido impulsadas por organizaciones que pueden mencionarse entre las más antiguas, más sólidas en cuanto a su constitución y objetivos realizados.²³ En segundo lugar, las experiencias mencionadas muestran la importancia de que las organizaciones civiles cambien su estrategia purista de no establecer relaciones con otros actores políticos para sumar esfuerzos omitiendo diferencias ideológicas y poniendo atención a los intereses comunes. De esta manera, evitarían volver a la marginación en la que estuvieron en décadas anteriores. Tercero, podemos afirmar que *son las prácticas* de los actores políticos las que abren nuevos espacios de interacción con los que toman las decisiones, sobre todo si se trata de representantes electos. Finalmente, este tipo de iniciativas son más exitosas cuando conciernen los intereses de un sector más amplio de la sociedad.

Las experiencias mencionadas forman parte de otras tantas similares que han tenido lugar en diferentes entidades federativas. Esto muestra que las organizaciones han tenido habilidad para movilizar su capital organizativo, del cual forman parte sus experiencias anteriores para obtener logros significativos. No menos importante ha sido la presencia de ex miembros de este tipo de organizaciones como funcionarios en los gobiernos de alternancia o en algunas secretarías de Estado. Sin embargo, los avances aquí mencionados no garantizan *per se* la democracia. En el teatro de la política los escenarios suelen cambiar subrepticamente, introduciendo siempre elementos inesperados.