

3.8 La Ley Quesillo[1] o el Decreto 312

Autor: Rafael Reygadas Robles Gil - 16-03-2006

https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/38_leyquesillo_decreto312.html

En realidad los nuevos acontecimientos llevaron a una apreciación diferente de los intereses y el peso que la Junta de Asistencia Privada tenía, pues aunque algunos sectores participantes en la Junta, como la Unión de Instituciones de Asistencia Privada que agrupaba cerca de 300 instituciones apoyaba la Ley de Fomento, el núcleo de dirección de la Junta había estado ausente del proceso, básicamente porque se consideraba una ley de promoción y fomento del bienestar y desarrollo social y no una ley de asistencia social. Una vez tomando conciencia de esta ausencia, se empezaron a buscar diálogos con la Junta, particularmente con Víctor García, a fin de diferenciar roles, responsabilidades y campos de competencia.

Este proceso permitió que las organizaciones civiles empezaran a darse cuenta de que la Junta era un grupo que había regulado y controlado la asistencia, de manera casi corporativa, durante muchos años, y que buscaba la expansión del modelo implantado en el Distrito Federal al resto de los estados del país, así como también reebasar los límites de la asistencia, pretendiendo regular la promoción del desarrollo y el trabajo en el campo de los derechos humanos; para ello contaba con una propuesta básica de ley reguladora de la asistencia, pero también de la promoción humana y del desarrollo social.

Una de las primeras acciones emprendidas en esta estrategia de acción fue la propuesta de Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca, que fue aprobada, bajo el título de Decreto 312, por la legislatura oaxaqueña y publicada en el Periódico Oficial el 4 de noviembre de 1995, mediando poca información a los interesados:

"...no se llevó a cabo consulta pública que recogiera opiniones de la mayoría de las organizaciones civiles, sino que la ley ya aprobada, solamente se había presentado al Patronato Estatal de Promotores Voluntarios el 30 de noviembre...[2]"

Saltan a la vista inmediatamente las diferentes concepciones de democracia sostenidas por el grupo promotor de la Ley de Asistencia con las del grupo promotor de la Ley de Fomento, así como también la forma de practicarla, a través de métodos muy distintos, para dar a conocer y llevar adelante una propuesta de Ley. Por un lado una propuesta de ley ampliamente consultada y consensada en todo el país, obstaculizada por un puñado de personas y que después de meses no se discute en la Cámara de Diputados; otra, que contaba con el visto bueno y el respaldo de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, no consultada ni consensada con nadie, atentatoria a los derechos de muchísimos, aprobada en unos cuantos días y a escondidas. Ejemplo paradigmático de la arbitrariedad y el autoritarismo jurídico en México.

Las ocpds del estado de Oaxaca habían trabajado juntas y en coordinación con redes civiles nacionales y organizaciones sociales y populares, para preparar *el Foro Nacional de la Sociedad Civil Democrática: "Los Pobres Construyendo su Política Social"*, realizado del 4 al 6 de septiembre de 1993 en la ciudad de Oaxaca[3], en miras a llevar la posición de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, tanto al foro nacional preparatorio oficial de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se realizó al día siguiente en la misma ciudad, como a la misma Cumbre, que tuvo lugar en la primavera de 1994 en Copenhague, Dinamarca.

No obstante esta rica experiencia previa y a pesar de conocer la propuesta de Ley Federal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, la aprobación del Decreto 312, tomó un poco por sorpresa y desarticuladas a las ocpds oaxaqueñas. Pero muy pronto ese mismo Decreto sirvió de convocador y articulador de muchas ongs del Estado, e incluso de muchas otras a nivel nacional.

El 14 de diciembre de 1995, en su primer documento público sobre la ley, organizaciones civiles de Oaxaca señalan sus primeras preocupaciones:

"El nombre mismo de la Junta expresa la intención de tutelar la acción de las instituciones. Sin embargo, el problema de fondo que habría que dilucidar sería el de la función que le compete al sector público ejercer sobre las instituciones... ¿es realmente necesario que exista una burocracia encargada de vigilar a las instituciones a las que se refiere la ley...?[4]

Al nombrar una instancia de carácter público, otorgándole la tutela de la sociedad organizada, se sigue actuando como si el ámbito público fuera exclusivo del gobierno, y se ve, en el mejor de los casos, a las organizaciones civiles, como subsidiarias del mismo y no como organizaciones de interés público, por sus propios objetivos y las características de sus servicios...[5]"

El Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (FOCO) como articulación civil de defensa y propuesta frente a la arbitrariedad del Decreto 312 señala:

"La ley de referencia se inscribe en una tradición legal intervencionista, tutelar y corporativista, que no corresponde al desarrollo que la sociedad refleja en sus organizaciones. Su contenido atenta contra la integridad del objeto social de cada una de las personas morales, creando instancias de fiscalización por lo que se hace nugatorio nuestro derecho a asociarnos libremente..."

A todas luces la finalidad única es el control corporativo, como queda demostrado con la integración de una Junta "Plenipotenciaria" que está facultada para autorizar la creación, modificación o extinción de las asociaciones... contraria al espíritu de los artículos 5o, 9o, 14o y 16o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exigimos:

1.- Derogación del Decreto No. 312.

2.- Abrir espacios de verdadera interlocución que permitan plantear propuestas alternativas..."[6]

¿De dónde surgió esta Ley conformada por 124 artículos?, ¿quién la elaboró?, ¿qué diversos intereses estaban detrás de ella?

Sin duda había bases para sospechar que estuvo presente una estrategia de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal de extenderse a través de la aprobación del Decreto 312, que en su título y en su artículo primero ponía en evidencia el campo que buscaba abarcar y el grupo que la había patrocinado:

"Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca..."

Artículo 1.- Las instituciones de asistencia, de promoción humana y de desarrollo social privadas, son personas morales constituidas por voluntad de particulares conforme a esta Ley, sin propósito de lucro y cuyo objetivo es la realización de actos humanitarios de asistencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 2570 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Para los efectos de la presente Ley, son instituciones de promoción humana: aquellas cuyo objetivo sea la superación del hombre, independientemente de su condición económica o social; y de desarrollo social, las que busquen el mejoramiento de las comunidades a través de la solidaridad..."[7]"

Como se analizará un poco más adelante, la Ley aprobada en Oaxaca había sido trasplantada, con modificaciones secundarias, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal en sus capítulos básicos. La

estructura está casi calcada, solamente que en la Ley de Oaxaca, el título 1o es el título 2o de la Ley del Distrito Federal y viceversa, el título 2o es el 1o de la Ley del Distrito Federal; mientras que el título preliminar de la Ley del Distrito Federal equivale a las Disposiciones Generales de la Ley de Oaxaca.

El hecho mismo del modo de aprobación, de los procedimientos

para aprobar la ley a escondidas, sin la más elemental consulta, de espaldas a la sociedad civil, colocaba el acento en el control y la corporativización. Esto llevó a los oaxaqueños a plantearse de inmediato algunas preguntas de diversa índole: ¿por qué una ley tan contraria a las garantías constitucionales fue aprobada?, ¿por qué esta ley se dio en Oaxaca?, ¿por qué fue aprobada en esos momentos?, y, ¿de qué encargo era portadora esta ley? ¿Por un lado: un año de elaboración intensa de la Ley de Fomento, con amplísimas consultas públicas a través de la misma Cámara de Diputados, con participación de expertos, con amplio consenso nacional, de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo, y la ley no avanzaba; por otro lado: ninguna consulta, nada que tenga que ver con el carácter público de una ley, en contra de amplios sectores sociales, y la Ley Quesillo o Decreto 312 era aprobado en una sola sesión y de un solo plumazo? El análisis que hacemos a continuación está guiado por estas interrogantes.

3.8.1 El texto de la ley

Además de la intencionalidad inicial expresada en los artículos 1 y 2, para poder comprender mejor las implicaciones que esta Ley tuvo como analizador histórico de problemáticas de carácter más general, es necesario conocer, un poco más de cerca, tanto el texto de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal como el texto del Decreto 312: Veamos algunas muestras de ambas: Destacamos con letras itálicas los aspectos que aparecen casi textualmente idénticos:

"Artículo 83. *La Junta de Asistencia Privada es un órgano administrativo desconcentrado por función, jerárquicamente subordinado al Departamento del Distrito Federal, por medio del cual el poder público ejerce la vigilancia y asesoría que le compete sobre las instituciones de asistencia privada que se constituyan conforme a esta Ley.*

Artículo 84.- *La Junta estará a cargo de un Consejo de Vocales integrado por: I.- Un presidente que será designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien lo elegirá de la terna que le sea presentada por los vocales representantes de las instituciones; y II.- Por nueve vocales designados entre personas de reconocida honorabilidad, mexicanos por nacimiento, menores de 75 años, y quienes deberán desempeñar sus funciones personalmente. Dicho cargo es indelegable. Al sector público le corresponde designar cuatro vocales, uno por cada una de las siguientes dependencias: Departamento del Distrito Federal y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud. Los vocales restantes serán designados por las instituciones, podrán ser o no patronos de éstas, no deberán ser servidores públicos y se designarán uno por cada uno de los rubros que a continuación se indican, según la función predominante prestada por las instituciones:*

- a).- *Atención a niños y adolescentes;*
- b).- *Atención al anciano;*
- c).- *Atención médica;*
- d).- *Asistencia en la educación, y*
- e).- *Otra clase de servicios asistenciales.*

La designación de estos vocales se hará por mayoría de votos, teniendo un voto cada institución y en caso de empate, decidirá el Presidente de la Junta...[\[8\]](#)

Comparemos con el texto del Decreto 312 en esos aspectos.

"Artículo 8.- *La Junta para el Cuidado de las Instituciones de Asistencia Privada, promoción Humana y de Desarrollo Social Privadas, es el órgano por medio del cual el poder público ejerce la función que le compete sobre las instituciones del ramo.*

Artículo 9.- *El gobierno de la Junta estará a cargo de un Consejo de Vocales integrado por nueve personas de reconocida honorabilidad, mexicanas por nacimiento, menores de 75 años, y quienes deberán desempeñar sus funciones personalmente. Al sector público le corresponde designar tres vocales, debiendo estar representadas las siguientes áreas: Educación, salud y finanzas. Los vocales restantes serán designados por las instituciones. Aquellos podrán*

ser o no patronos de éstas y se designarán de acuerdo a la función predominante prestada por la institución de acuerdo a los siguientes rubros:

- I.- Atención a niños y adolescentes;*
- II.- Atención a ancianos;*
- III.- Asistencia médica;*
- IV.- Asistencia educativa;*
- V.- Servicios de promoción humana;*
- VI.- Servicios de desarrollo social; y*
- VII.- Otra clase de servicios asistenciales.*

La designación de estos vocales se hará por mayoría de votos, teniendo un voto cada institución, y en caso de empate, decidirá el Presidente de la Junta observando lo que disponga el reglamento interno

Artículo 10.- *Será Presidente del Consejo de Vocales y por ende de la Junta, la persona nombrada por el Gobernador del Estado, quien lo elegirá de la terna que le presenten los vocales designados por las instituciones y por los sectores oficiales...[9]"*

Todo el Decreto 312, con variantes secundarias, va repitiendo los mismos patrones de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, con la diferencia de que incluye forzosamente en su ámbito jurisdiccional a las asociaciones civiles de promoción humana y a las que hacen servicios de desarrollo social. Por supuesto que esta copia de una ley central, corporativa, y mediando muy poca información y discusión con los involucrados, fue una muestra de la metodología de operación y un anticipo del autoritarismo que establecerían los interesados en aprobar tal ley. Muy rápidamente concitó el rechazo, no sólo de asociaciones civiles, sino también de fundaciones y de varias instituciones de asistencia privada, a todo lo largo del estado y del resto del país.

El título de la ley señalaba la pretensión de abarcar a todas las organizaciones sociales de asistencia privada, altruístas, fundaciones y organizaciones de promoción del desarrollo, sin más distinción acerca de sus más diversos objetos sociales.

El artículo 1o, señalan el FOCO y el Grupo Mesófilo, define la pretensión anterior:

"... a quienes tienen que cumplir esta ley como personas morales constituidas por voluntad de los particulares sin propósito de lucro, que se dediquen a actos humanitarios de asistencia. Y agrega que son instituciones de promoción humana aquellas cuyo objetivo sea la superación del hombre y su desarrollo social, o que busquen el mejoramiento de las comunidades a través de la solidaridad...[10]"

El Decreto comprendía a todas las organizaciones de la sociedad civil, a las que se pretendía someter al control del

poder ejecutivo del estado de Oaxaca a través de la ley.

El instrumento para ejercer el control era una *Junta para el Cuidado de las Instituciones*, que era planteada como *el órgano por medio del cual el poder público ejerce la función que le compete sobre las Instituciones*[11]. El Consejo de Vocales de la Junta se conformaría por seis miembros pertenecientes a Instituciones de Asistencia Privada[12], aunque en ninguna parte se aclara cómo se designan o eligen. El presidente de la Junta sería nombrado por el gobernador del Estado, de una terna propuesta por el Consejo de Vocales de la Junta.[13]

El sostenimiento de la Junta se haría fundamentalmente por una cuota mensual de 6 al millar sobre ingresos brutos de todas las organizaciones miembros, para cubrir sus gastos de operación[14]; esta cuota tendría que pagarse, a modo de una renta, mensualmente, en los primeros cinco días de cada mes, y quien no lo hiciera puntualmente se haría merecedor de un interés sobre saldos insolutos, de 10% mensual superior a la tasa bancaria de intereses crediticios.[15]

A imagen y semejanza de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, la Junta propuesta en el Decreto 312, tienen poder para:

"aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, de inversiones en activos fijos de las instituciones así como sus modificaciones, así como formular y aprobar sus proyectos de presupuesto y sus programas, así como condicionar su creación, modificación o extinción a los programas del ramo." [16]

Las funciones otorgadas a la Junta en el caso de Oaxaca eran: autorizar creación, autorizar modificaciones y extinción, aprobar estatutos o elaborarlos en caso de que no hayan sido formulados, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de inversiones en activos fijos, recibir y aprobar el informe de labores de las instituciones, indicar al Patronato de las Instituciones las reformas a sus estatutos (olvida que las asociaciones civiles normalmente no tienen figura de patronato), el delegado puede ordenar arquezos, exigir informe trimestral contable, la Junta da la declaratoria de existencia legal de las instituciones. Las funciones de vigilancia que la ley de la capital del país otorga a la Junta también son trasladadas al decreto de Oaxaca (artículos 18 a 33 de Oaxaca que corresponden a los artículos 83 a 108 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal):

"las visitas de inspección se practicarán cuando lo determine la Junta, un delegado nombrado por la Junta puede ordenar arquezos, así como revisar todos los establecimientos, libros y papeles de la institución." (Artículos 23 y 24 de Oaxaca = artículos 91 y 92 de la Ley para el D.F.)

En los "Transitorios" del Decreto 312, aparece un artículo primero que en los hechos desaparece el artículo 9o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la vez que hace retroactiva la ley, transformándola claramente en inconstitucional:

"Aquellas Asociaciones de Beneficencia que al entrar en vigor la presente Ley, tengan carácter de Asociaciones Civiles, solicitarán a la Junta su transformación a Instituciones de Asistencia Privada, sin que pierdan sus derechos y prerrogativas que tuvieran..." [17]

3.8.2 El contexto de la Ley

La función controladora es esencial al Decreto. Existe en el caso de la Ley de Asistencia y fue extrapolada y exportada para otro tipo de instituciones: fundaciones, sociedades y asociaciones civiles, y organizaciones sociales.

¿Cuáles fueron las motivaciones implícitas y no manifiestas que llevaron no sólo a proponer, sino a aprobar una ley

con tal magnitud de violaciones evidentes al derecho de asociación? La Ley Quesillo, como fue bautizada por la población oaxaqueña, parecía poner en el centro las funciones de vigilar y controlar, no sólo a las ongs, sino al controlarlas a ellas, controlar al inmenso número de pobres, sobre todo de indígenas pobres, que aumentaban sin cesar en los últimos años en Oaxaca; la ley también buscaba acceder al control de los pocos o muchos recursos que la cooperación internacional y los organismos multilaterales, tenían previsto hacer llegar a Oaxaca; el control dificultaría que las ocpds locales tuvieran un papel relevante en el combate a las causas de la miseria y frente a la violación sistemática de los derechos indígenas, como medida profiláctica fiscal-policíaca, frente a la cercanía y posible contagio antihigiénico de las tendencias de defensa de los derechos humanos manifestadas en Chiapas; ¿o se trataba también de un anticipo de control social, previendo los inicios del megaproyecto del ferrocarril transistmico, que concitaría a grandes inversiones de capital y que podría ocasionar grandes protestas nacionales? Habría que recordar que ni siquiera el mismo Porfirio Díaz, se había atrevido a concesionar el Ferrocarril de Tehuantepec a los Estados Unidos en 1907, por considerar que se pondría seriamente en peligro la soberanía del país[18].

¿O podemos pensar que se trataba simplemente de una epifanía de las costumbres autoritarias del poder ejecutivo local o de la misma Junta de Asistencia para el Distrito Federal, extendiendo su poder mucho más allá de la asistencia privada, en miras a corporativizar a las asociaciones civiles de otras latitudes con el modelo del control de la asistencia del Distrito Federal?.

Este modo cotidiano de proceder, propio de la Junta de Asistencia Privada, de donde el Decreto 312 había sido una mala copia, resultó particularmente ofensivo para la cooperación internacional e incluso para los organismos multilaterales que estaban dispuestos a invertir en Oaxaca en proyectos de desarrollo y en proyectos productivos, pero no de asistencia, pues además de que duplicaba el tributo que, en el caso de los recursos de las ocpds internacionales, ya había sido pagado en su propio país, las supeditaba a operar en condiciones permanentes de violación a derechos humanos universales.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en su versión vigente, aprobada en 1991[19], sigue institucionalizando a una Junta de Asistencia Privada desde un paradigma[20] específico de la asistencia, que implica una particular forma de relación entre gobierno y sociedad, una concepción y un conjunto de prácticas de clasificación y control social, heredadas de las funciones que la caridad cristiana cubría durante el siglo XIX: la función encargada por el gobierno a estos establecimientos era la atención a los huérfanos, a los ancianos, a los enfermos, a los miserables, a las prostitutas, a los malvivientes, a los indigentes, a la turba, a los vagos, a la chusma harapienta, en lenguaje del siglo XIX, pero con mandatos para el siglo XXI, bajo una lógica de control corporativo, de modo tal que las actividades realizadas reforzaran la función de tutela del estado hacia los pobres, pero sin cuestionar, ni en sus objetivos, ni en sus métodos, ni en sus prácticas sociales, las causas de la pobreza o los mecanismos sociales que la generan, ni menos aludir a alternativas que las modifiquen. El esquema y la imaginación social básica de la Ley provienen de enero de 1943, pero con arraigo en leyes anteriores al porfiriato, que recuerdan el lenguaje decimonónico y las viejas relaciones conflictivas entre iglesia y gobierno. Basten como ejemplo dos artículos actualmente vigentes:

"Artículo 37. De acuerdo con lo que dispone el artículo 1330 del Código Civil, las disposiciones a favor de las iglesias, sectas o instituciones religiosas y la disposición previa testamentaria hecha en favor de los pobres en general, sin designación de personas, *o del alma*, se entenderán en favor de la asistencia privada y se regirán por lo que disponen los artículos 34 y 35." [21]

"Artículo 74. La Junta de Asistencia Privada vigilará que las instituciones se deshagan de los bienes que no destinen al objeto que indica el artículo anterior y que por cualquier título adquieran o hayan adquirido antes o después de la vigencia de la Constitución General de la República del 5 de febrero de 1917, procurando que esas enajenaciones no se hagan en forma simultánea, y cuidando, en todo caso, que el patrimonio de aquéllas no sufra disminución..."[22]"

Esta Ley cuenta con un complejísimo conjunto de recursos para pelear por testamentos de Fundaciones[23], para dotar de recursos a la asistencia como una función pública; a veces los enemigos de la asistencia parecen los familiares de los que heredan, "*su fortuna o sus bienes*" a la asistencia o a las iglesias o a los conventos. La Ley respira, está cargada, de la imaginación de un vínculo entre gobierno y sociedad de décadas atrás, a modo de saldos o resabios de una concepción de caridad cristiana o de beneficencia centrada en la buena voluntad de los buenos cristianos, o de los filántropos, o de los patronos o hacendados, que dedican sus bienes a los pobres para aliviar la pobreza, como parte de un rol social muy antiguo, pero encuadrado en marcos jurídicos y hacendarios de un estado moderno, con un reforzamiento de comportamientos autoritarios de control corporativo y de sanción hacia cualquier desviación que supusiera otro orden posible de relaciones entre gobierno y sociedad.

La Ley también tiene otras herencias que se notan: la actual redacción tuvo como una intencionalidad muy importante la transferencia de la responsabilidad de la asistencia, antes en manos de la Secretaría de Salud, al gobierno del Distrito Federal. Otro resabio de las relaciones gubernamentales anteriores es el peso otorgado en la Ley de Asistencia a la problemática de la salud.

En la ley actual, aparecen muy a menudo los amplios poderes de que es depositaria la Junta de Asistencia Privada, a la que se otorga permiso de injerencia en casi toda la vida de las instituciones. Este carácter panóptico, omnipresente de vigilancia y control, traslada normas, sanciona nombramientos, establece políticas financieras, prescribe relaciones, construyendo condicionamientos sociales para la cotidianidad en miras a lograr el cabal cumplimiento del encargo o mandato social del que es portadora la asistencia. Esto queda muy claro en la Ley, veamos algunas muestras:

"Artículo 39. Las instituciones no podrán aceptar o repudiar los bienes que les asignen, sin la autorización previa de la Junta de Asistencia Privada." [24]

"Artículo 40. Los donativos que reciban las instituciones requerirán autorización previa de la Junta cuando sean onerosos o condicionales." [25]

"Artículo 55. Los empleados de las instituciones que manejen fondos estarán obligados a constituir fianza otorgada por una institución de la materia, por el monto que determine el patronato con aprobación de la Junta de Asistencia Privada." [26]

"Artículo 63. Cuando las instituciones creen o sostengan, por voluntad de sus fundadores, establecimientos de asistencia en los estados de la Federación, la Junta tendrá jurisdicción para aprobar las partidas que figuren en el presupuesto de egresos destinado a dichos establecimientos." [27]

La estructura de las dos leyes es muy semejante en sus aspectos fundamentales:

- * El título y nombre de la Ley.
- * El consejo de vocales: (Art. 84) formado por seis personas pertenecientes a instituciones de asistencia privada, sin aclarar cómo se designan.
- * El presidente del Consejo designado por el gobernador en un caso, y en otro, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal de una terna propuesta por el Consejo de Vocales.
- * La postulación de una Junta como autoridad máxima y con plenos poderes.
- * La cuota de 6 al millar sobre ingresos brutos para cubrir los gastos de operación de la Junta, pagables mensualmente en los primeros cinco días de cada mes.

* Los mecanismos preventivos como la obligación de constituir fianza para los empleados que manejen fondos (artículo 71 de Oaxaca y 55 de la Ley para el Distrito Federal).

Además del mismo paradigma de asistencia presente en ambas leyes (generalizaciones simbólicas comunes, compromisos ontológicos y sociales, valores epistémicos y metodológicos e instrumentos de operación), encontramos un conjunto de aspectos estructurales y textuales iguales o muy semejantes: funciones, reglas, prescripciones, atribuciones, prerrogativas, de tal modo que se puede confirmar que el Decreto 312 fue una copia adaptada de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal. Ciertamente en la Ley de Oaxaca, gran parte del espíritu de control y vigilancia se extiende a nuevos universos y a actores sociales que la Ley para el Distrito Federal no contemplaba.

El Decreto 312 contiene medidas violatorias de las Garantías Individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la garantía de libre asociación, de seguridad jurídica, de legalidad y de trabajo (artículos 9o, 14o, 16o Y 5o Constitucionales).

Todo esto hizo que prendiera rápidamente una amplia campaña de rechazo y por la abrogación de la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca. Docenas de ongs que se coordinaron en el Foro Oaxaqueño de Organizaciones Civiles (FOCO), para defenderse de la ley y proponer una alternativa que reconociera y respetara el carácter profundo de su quehacer dedicado al mejoramiento de las condiciones humanas y de claro interés público.

El FOCO desplegó una estrategia que comprendió varios aspectos: dar a conocer y discutir la Ley con todas las ongs del Estado de Oaxaca y, en ese proceso, ir conformándose como un foro, como una articulación civil; establecer consensos básicos para la lucha contra el Decreto 312; cabildear con diversas autoridades en Oaxaca y en la capital del país; convocar a otras organizaciones civiles del país que pudieran estar interesadas en la Ley, obteniendo el apoyo de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, del Foro de Apoyo Mutuo, de otras redes estatales y de las demás organizaciones promotoras de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

Con estas alianzas se fue profundizando el análisis de la Ley y se procedió a elaborar una propuesta alternativa; dicha propuesta elaborada con la participación de todas las organizaciones que se fueron sumando al FOCO contempló la historia, las condiciones concretas del estado de Oaxaca y las demandas de la población. Así se fue construyendo el consenso de abrogar el Decreto 312 y proponer una nueva Ley.

De las discusiones internas y de las relaciones del FOCO con diversos actores nacionales surgió una convocatoria para un *Foro Nacional de Organismos Civiles en el Desarrollo Social. Retos y Perspectivas*", que se realizaría en la ciudad de Oaxaca hacia el mes de septiembre. Entretanto, el cabildeo, la movilización local y la presión nacional e internacional en contra del Decreto 312, lograron que el gobernador reconociera que había desaciertos importantes en la ley y que éstos deberían ser modificados sustancialmente. La misma Secretaría de Gobernación empezó a considerar que no era conveniente que una sola ley comprendiera tanto las actividades de asistencia como las de promoción del desarrollo, de derechos humanos y de educación ciudadana. Entonces el Congreso Local inició un acelerado proceso de Foros Regionales para consultar en todo el estado acerca del desarrollo social, la promoción humana y la asistencia, a modo de justificar y fundamentar los nuevos cambios que eran exigidos a la todavía no estrenada Ley. El PRI oaxaqueño también convocó a foros sobre la problemática.

A fin de incidir con propuestas en ese rápido proceso de consulta, treinta y ocho organizaciones civiles de todo el país convocaron, junto con el FOCO, a que el Foro Nacional se realizara en la ciudad de Oaxaca los días 26 y 27 de julio, con el objetivo de que un evento nacional diera sus puntos de vista en relación al proceso oaxaqueño y respaldara las iniciativas civiles.

De esta manera, el 26 y 27 de julio de 1996, se dieron cita en la ciudad de Oaxaca 97 organizaciones de 14 estados del país. El punto central del Foro fue que en el marco de una nueva relación entre gobierno y sociedad se hacía necesario el reconocimiento de que las organizaciones civiles son entidades de interés público basadas en el derecho a una identidad propia y como tales pueden ser órganos de consulta, participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas y tienen derecho a estar exentas del pago del impuesto sobre la renta. Al gobierno le toca el fomento de las actividades de bienestar y desarrollo social, no de las figuras asociativas.

El Foro de Oaxaca intentó discutir las siguientes preguntas planteadas en el cabildeo de la propuesta de ley, particularmente por la Secretaría de Gobernación:

- 1) Una definición frente a las modificaciones constitucionales.
- 2) Instancias gubernamentales que deben intervenir en la relación con las organizaciones civiles.
- 3) Marco y nivel para definición de las organizaciones civiles como entidades de interés público.
- 4) Legitimidad y representatividad de las organizaciones civiles.
- 5) Mecanismos de participación en políticas públicas.
- 6) Revisión de tipología para efecto de exenciones fiscales.
- 7) Definición de parámetros y criterios para establecer la relación y vinculación de los aspectos fiscales y legales.

El punto de mayor discusión fue sin duda el 4, en el que hubo dos planteamientos:

"I) No se ve conveniente la existencia de un organismo centralizado que regule el nivel de ejecución por las siguientes razones:

A) El campo del desarrollo social, por su mismo carácter, es diverso tanto en temas como en sectores, lo que exige una descentralización coordinada para una atención eficaz. Dicho de otra manera, ningún organismo puede decidir, ni siquiera orientar sobre todos los campos del desarrollo social. Se requiere de organismos especializados.

B) La sociedad civil, por su naturaleza, es plural, exigiendo formas de representación multiforme, es decir, nadie puede abrogarse la representatividad exclusiva. Un organismo centralizado exigiría un tipo de representación también central que tendería a la exclusividad... y a la corporativización de las organizaciones civiles...

II) Crear una instancia civil con facultades de registro y supervisión. Se sugiere la creación de un Consejo Civil. Dicha propuesta parte de considerar que las organizaciones de la sociedad civil hemos logrado un alto nivel de madurez como para crear instancias de interlocución y autoregulación... en el proceso de elección de ese Consejo... tendrán derecho a voto las organizaciones civiles que deseen inscribirse en el registro del Consejo. Cada organización se inscribe libremente en el área que desee... Se citarían a una Asamblea de todas las organizaciones, y ahí se elegiría por votación directa a 3 representantes, un titular y dos sustitutos...[\[28\]](#)"

A fin de seguir trabajando sobre los asuntos aún no consensados, se formaría una comisión que haría otras consultas y propondría una resolución.

Después de los trabajos, se elaboró un documento al que se llamó *Declaración Oaxaca*, que tiene la importancia de expresar, por un lado, la identidad profunda, el sentir general de muy diversas redes de ongs de todos el país ahí

reunidas, así como también los sentimientos y propuestas colectivas en torno a la Declaración 312. Veamos algunos de sus argumentos y alternativas:

"73 organismos civiles de 14 entidades federativas... así como ocho redes nacionales y ocho estatales que en conjunto agrupamos a 1,354 organizaciones; manifestamos a la opinión pública nacional e internacional:...

Presentación:

Los organismos civiles nacionales con antecedentes de más de cinco lustros, nos reconocemos como parte integrante y contribuyente a la emergencia de la sociedad mexicana que se recrea y logra un mayor impulso en los años 80...

Este período se ha distinguido por crecientes niveles de exclusión social, inequidad, concentración de la riqueza y descomposición del tejido social, junto con desproporcionados niveles de endeudamiento externo y destrucción de la planta productiva nacional...

Reivindicamos el derecho a la libre asociación, al pleno ejercicio y cumplimiento de las garantías constitucionales... asumiéndonos como agentes que contribuimos a la reconstrucción de un estado de derecho, hoy por hoy, en ciernes; no como refuncionalizadores de las responsabilidades públicas del Estado.

En el marco de una creciente exigencia de democratización de nuestro país es necesario que los organismos civiles, como actores de primera importancia en el mismo, contemos con una normatividad jurídica que impulse y reconozca nuestra actividad en condiciones de equidad y responsabilidad común...

Principios:

1. Todos los mexicanos y mexicanas tenemos el derecho y la obligación de participar en el desarrollo social, económico y político del país.
2. Por nuestra experiencia en la generación de propuestas alternativas y aportes concretos en la reflexión y el análisis para la construcción del México presente y futuro, los organismos civiles consideramos urgente crear las condiciones jurídicas que permitan establecer una relación respetuosa y productiva con el gobierno que contribuya a un nuevo proyecto de país...

Considerando que:

1. En contraposición del reconocimiento que la comunidad nacional e internacional han hecho a nuestros aportes, en nuestro país no existe un marco jurídico acorde con los principios que correspondan a la diversidad y al desarrollo creciente de la sociedad civil.
2. ... se ignora el problema... o se promueven soluciones limitadas e insatisfactorias, pero aún, como el caso del estado de Oaxaca, controladoras de las organizaciones civiles, propiciadoras de un clima de incertidumbre e inseguridad, obstaculizando la participación y acción de la ciudadanía en el mejoramiento de los niveles de bienestar social, y con ello una nueva relación sociedad-gobierno...
4. Esta situación es incoherente con el texto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde se reconoce la insuficiencia del marco legal vigente, y por lo tanto con el compromiso expreso del Ejecutivo Federal, en el sentido de avanzar hacia un nuevo marco jurídico que "...reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles"...

7. El país requiere de una sociedad civil fuerte y autónoma; de la consolidación del sistema de partidos y de un Estado Nacional fortalecido, que asuman la responsabilidad conjunta en la construcción de un nuevo proyecto de país...

Proponemos:

* A la sociedad en general:

1. El inicio de un amplio debate sobre la necesidad del reconocimiento del aporte de los organismos civiles, en la perspectiva de asumirnos como corresponsables en el desarrollo nacional, así como en la construcción de la democracia.

* Al Ejecutivo Federal:

4. Concreción del compromiso expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en los Planes Sectoriales, para la auténtica participación de los organismos civiles en la vida social, económica y política del país.

* Al Legislativo Federal:

5. Convocar, en coordinación con los organismos civiles, a un debate nacional en torno al nuevo marco jurídico para las actividades de bienestar y desarrollo social.

6. Incluir, en el corto plazo, este debate en la Agenda Legislativa, para su definición e integrar una comisión de las organizaciones civiles representativas en el proceso de diseño y elaboración técnica del nuevo marco jurídico...

* Al Ejecutivo Estatal de Oaxaca:

8. Incorporar a las organizaciones civiles del estado a la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, respetando nuestra autonomía, reconociendo nuestra identidad y fomentando nuestro quehacer.

* Al Legislativo Estatal de Oaxaca:

9. La abrogación de la "Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del estado de Oaxaca (Decreto 312):

10. Legislar un nuevo marco jurídico en apego a las propuestas emanadas de las organizaciones civiles del estado, acordes a los principios expresados en la presente Declaración.

11. Integrar una comisión de las organizaciones civiles del estado en el proceso de diseño y elaboración técnica del nuevo marco jurídico..."[\[29\]](#)

La resistencia frente al Decreto 312 permitió poner en el centro los intereses compartidos de ongs, ocpds, iaps y otras organizaciones y enarbolar una bandera común, pero el proceso mismo de lucha permitió conocer, analizar y de-velar los intereses más diversos que impulsaban dicha legislación, se volvía muy difícil creer que una ley "a la imagen y semejanza de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal", hubiera aterrizado en Oaxaca por mera casualidad y sin encargos específicos. La Ley Quesillo no fue sólo un error que el gobernador de Oaxaca, Diódoro Carrasco y la Cámara local de diputados, cometieran, fue también una jugada intentada por la propia Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, que a nombre de la asistencia, quería concretar sus ambiciones expansionistas hacia otras organizaciones sociales. En el proceso, más allá de los discursos del

altruísmo, también quedó muy claro el carácter autoritario de los autores de esta iniciativa.

En abril de 1996 la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal elaboraría un machote general de 20 páginas conteniendo la Ley para el Fomento de las Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado Libre y Soberano de _____, que sería enviado a los Estados de la Federación como modelo para legislar en cada uno de ellos sobre las mismas materias que en el caso de Oaxaca[30]: asistencia, promoción humana y desarrollo social privados. A lo largo de todo el texto, van apareciendo nueve líneas en blanco para ser llenadas con los referentes específicos de cada localidad. Esta nueva propuesta atenúa los graves excesos contenidos en el Decreto 312 pero conserva las funciones controladoras instrumentadas a través de dispositivos administrativos y burocráticos, particularmente el órgano corporativo que ahora se llamará: Junta de las Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas.

La nueva propuesta modifica algunos de los rubros más criticados en el caso de Oaxaca como: eliminar el pago del 6% al millar sobre los ingresos de las organizaciones[31]; algunos beneficios que antes se ofrecían por ministerio de ley ahora tendrán que ser negociados en cada caso (Artículo 78, fracción IV), excepto la exención del pago del Impuesto sobre la Renta; el Consejo de Vocales estaría conformado igualmente por 9 miembros, 2 de los cuales, uno para salud y otro para educación, serían nombrados por el gobierno del estado, y los otros siete serían designados por las instituciones en las siguientes ramas o corporaciones: atención a niños y adolescentes, atención a ancianos, asistencia médica, asistencia educativa, servicios de promoción humana, servicios de desarrollo social y otros servicios asistenciales; el Presidente del Consejo de Vocales sería nombrado por los vocales y no por el gobernador de una terna que aquellos le presentaran; se elimina la fianza para empleados que manejen recursos.

Con algunos agregados, repite la descripción básica hecha por el decreto oaxaqueño para caracterizar a las organizaciones sujetos de esta ley, a tenor del siguiente texto:

"para efectos de esta ley son instituciones de asistencia aquellas cuyo objeto sea la protección de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental y aquellas que como resultado de desastres naturales se encuentran en estado de abandono total o parcial para lograr su incorporación a una vida plena y productiva; de promoción humana, las que favorezcan la superación del hombre, independientemente de su condición económica y social; y de desarrollo social, las que pretenden el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades a través de la solidaridad y el apoyo mutuo..."[32]

Como puede analizarse, esta propuesta, ahora difundida en todos los estados del país, hacía público que el origen de la ley autoritaria de Oaxaca era la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y el presidente de su Consejo de Vocales. Las lecciones aprendidas por la Junta se refirieron sobre todo a los aspectos financieros más criticados y anticonstitucionales, pero no al fondo del espíritu de control y de abarcar todo, que continúa por encima del espíritu de fomento de la actividad social y del respeto a la autonomía de las organizaciones.

Cuando las instituciones buscan abordar las causas de la pobreza, se ingresa, de hecho, a otro paradigma de intervención social que no puede ser regido por el tradicional corporativismo de la asistencia privada del Distrito Federal. Se parte de otros supuestos sociales, de otra definición, de otros problemas a ser abordados, de otra valoración de los sujetos sociales como autores y no como objetos, de la postulación de otras preguntas, y por lo tanto, de otras concepciones y prioridades, de otras relaciones de responsabilidad mutua entre gobierno y sociedad, de otras metodologías y también de la búsqueda de otras respuestas, de otra constelación de reglas y de relaciones internacionales. Una Ley no podía subordinar todo esto por un mero hecho jurídico positivo.

En un contexto en que los estados modernos reconocen y dejan funciones a la sociedad, el gobierno mexicano se negaba a reconocer funciones de interés público ya realizadas por organizaciones civiles, aferrándose a mantener o instalar viejas formas corporativas para controlar a la sociedad civil.

Notas

[1] El quesillo o queso de Oaxaca es un queso de hebra, típico de la región, fácil de ser fabricado y que fácilmente se derrite con el calor. Al iniciarse la coordinación de las ongs oaxaqueñas, para referirse al Decreto 312, de manera familiar, entre compañeros, como para abaratarlo y calificarlo, en son de broma, empezaron a llamarlo "Ley Quesillo", como connotando, subrayando, que la ley estaba hecha apresuradamente y por instrucciones de alguien, refiriéndose implícitamente, a la participación atribuída, de manera real o imaginaria, para el caso es lo mismo, a Clara Scherer, esposa del gobernador Diódoro Carrasco en la confección de la ley, al modo que se confecciona el quesillo en la cocina.

[2] Ver Carta abierta al Gobernador Diódoro Carrasco, a la LVI Legislatura del Estado de Oaxaca y a la Opinión Pública, dada a conocer por el Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (FOCO), el 25 de enero de 1996, con la firma de 43 organizaciones civiles.

[3] Sobre este evento en el que participaron 235 organizaciones civiles de todo el país, puede consultarse la Memoria del Foro Nacional de la Sociedad Civil Democrática: "*Los Pobres Construyendo su Política Social*", Foro de Apoyo Mutuo, México, 1993. El evento había sido la primera ocasión en que las ocpds de Oaxaca habían trabajado juntas frente a una tarea común.

[4] Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca. *Análisis y Propuestas Alternativas a la Ley de Instituciones de Asistencia*, Oaxaca, Oaxaca, 14 de diciembre de 1995, pág. 2.

[5] *Ibid.*, pág 4.

[6] *Ibid.*, pp. 4 y 5.

[7] *Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca*, Art. 1, párrafos 1 y 2.

[8] Artículos 83 y 84. *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1991*. Dofiscal pp. 1230-18 y 1230-19.

[9] Artículos 8, 9 y 10. *Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca*. Periódico Oficial, órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, noviembre 4 de 1995. Tomo LXXVII, Núm. 44, pág 1352.

[10] *Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca*, Art. 1, párrafos 1 y 2.

[11] *Ibid.*, Art. 8.

[12] *Ibid.*, Art. 9, tercer párrafo.

[13] *Ibid.*, Artículos 10 y 13.

[14] *Ibid.*, Art. 13.

[15] *Ibid.*, art. 14.

[16] *Op. cit.*, art. 18, fracción XI.

[17] *Ibid.* Artículos Transitorios. Artículo Primero, pág. 1358.

[18] "Se sabe que el Canal no dejó nada al pueblo panameño, por lo tanto no repitamos la historia. El Mega Proyecto del Istmo no es cualquier programa de desarrollo, se trata de un asunto de geopolítica y por lo tanto se tiene que analizar con detenimiento... A Porfirio Díaz al menos le quedaba algo de nacionalismo y, cuidó de no debilitar la soberanía del país. Primero cuidó de no dar en concesión el uso del Ferrocarril de Tehuantepec y sólo concesionó su construcción. Y, segundo, lo otorgó a una empresa de capital inglés con el objeto de diversificar la dependencia". Reina Aoyama, Leticia. "Puente comercial del mundo o eslabón más débil de la soberanía. Se repite la historia del Istmo de Tehuantepec," *Guchachi' Reza*, septiembre-octubre de 1996, pp. 3-10.

[19] *Ley de Instituciones de Asistencia Privada, para el Distrito Federal*. Publicada en el "Diario Oficial" de enero de 1943, la presente versión contiene las reformas y adiciones publicadas en el "Diario Oficial" del 8 de marzo de 1948, del 23 de diciembre de 1974, del 15 de mayo de 1978, del 1o de diciembre de 1986 y del 7 de enero de 1991. Dofiscal, México, 1991, págs. 1230-1 a 1230-36.

[20] Hablo de paradigma en el sentido de Thomas Kuhn, como compromisos simbólicos, ontológicos, metodológicos e instrumentales. Sobre esto puede consultarse la nota 3 del Capítulo III.

[21] *Op. cit.*, pág 16.

[22] *Ibid.*, pág 1230-15.

[23] *Ibid.* Puede verse el Título Primero: Constitución de las Instituciones de Asistencia Privada, Capítulo II: Constitución por testamento, particularmente los artículos 19 a 33, págs. 13 a 15 de la edición de 1986.

[24] *Op. cit.*, pág 16.

[25] *Op. cit.*, pág. 17.

[26] *Op. cit.*, pág. 23.

[27] *Op. cit.*, pág. 25.

[28] Godoy Ramos, Ernestina. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. "Un Marco Jurídico adecuado para las organizaciones civiles en México". *Foro Nacional de Organizaciones Civiles en el Desarrollo Social. Retos y Perspectivas*. Propuesta desde la Sociedad Civil Organizada, Oaxaca, Oaxaca, julio de 1996, págs. 7 a 9.

[29] 73 organismos civiles del país. *Declaración Oaxaca*. Oaxaca, Oaxaca, 27 de julio de 1996.

[30] *Ley para el Fomento de las Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado Libre y Soberano de_____*, Ciudad de México, 20 de abril de 1996, pág 12.

[31] Decreto 312, *Op. cit.*, artículos 13 y 14.

[32] *Op. cit.*, artículo I, pág 1.

3.8 La Ley Quesillo[1] o el Decreto 312 - 03-16-2006

autor Rafael Reygadas Robles Gil - Revista Vinculando - <https://vinculando.org>
