

Colección Sociedad Civil

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

12

Temática "Relación Estado - OSC en República Dominicana"



LAS RELACIONES ESTADO - SOCIEDAD CIVIL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Tirsis Quezada

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



INTEC
Instituto Tecnológico
de Santo Domingo

BID
Banco Interamericano
de Desarrollo



con el coauspicio de:



Nota Biográfica del Autor

Tirsis Quezada Aliff

Psicóloga, Maestría en Medicina Social, México; Doctorado en Ciencias del Desarrollo CENDES - Venezuela.

Ha sido Directora Ejecutiva del INSALUD; Directora de Planificación de SESPAS. Asesora Técnica y Consultora para Gobierno y Agencias de Cooperación Externa sobre Política Social, Descentralización y Desarrollo Local, Sociedad Civil, Género e Infancia, y Reforma el Sector Salud. Docente Universitaria en Rep. Dominicana, Venezuela y Nicaragua; Autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre Recursos Humanos en Salud; Relación Estado - Sociedad Civil; Participación Social y Reforma Sanitaria entre otros.

Coordinó el componente de "Articulación Estado - Sociedad Civil" para el Programa de Fortalecimiento de Sociedad Civil INTEC-BID.

Actualmente es Asesora Nacional para el Programa de Reforma del Sector Salud auspiciado por la Unión Europea, y Directora Ejecutiva de IDESARROLLO.

Colección Sociedad Civil
Serie documentos de trabajo

Temática Relación Estado-OSC en República Dominicana

**LAS RELACIONES ESTADO - SOCIEDAD CIVIL
EN LA REPUBLICA DOMINICANA**

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

LAS RELACIONES ESTADO - SOCIEDAD CIVIL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Tirsis Quezada



Santo Domingo 2002

Quezada, Tirsis

Las relaciones Estado - sociedad civil en la República Dominicana / Tirsis
Quezada. - Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco
Interamericano de Desarrollo, 2002

62 p.- (Colección sociedad civil. Serie Documentos de trabajo; 12)

1. Sociedad civil - República Dominicana 2. Participación social - República
Dominicana 3. Estado I. Título

303.38

Q5r

CEP/INTEC

© 2002 INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO
ISBN: 99934-25-41-9

Edición al cuidado de:
Guadalupe Valdez

Corrección de estilo:
Sulamita Puig

Diseño y diagramación:
NODO: Comunicación + Diseño

Diseño de portada:
NODO: Comunicación + Diseño

Impresión:
Editora Amigo del Hogar

Las opiniones presentadas en este informe son de la responsabilidad exclusiva de los consultores y no reflejan la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y de OXFAM.

Contenido

Presentación	ix
Nota Preliminar	xi
1. Inventario de Mecanismos de Vinculación Estado-OSC en la República Dominicana	1
1.1. Consideraciones Generales	2
1.2. Condiciones Necesarias	3
1.3. Criterios de Análisis de los Mecanismos de Vinculación	6
1.4. Mecanismos de Relación	8
1.5. Descripción de los Mecanismos de Relacionamiento	12
1.5.1. Leyes	12
1.5.2. Decretos	13
1.5.3. Resoluciones y Disposiciones	15
1.5.4. Convenios y/o Contratos	16
1.5.5. Asignación de Subsidios	17
1.5.6. Asignación de otros Recursos	21
1.5.7. Asambleas	21
1.5.8. Otras Comisiones e Instancias de Coordinación y Deliberación	21
1.5.9. Programas Puntuales	22
1.6. Comentarios Finales	22

2.	Lineamientos Básicos para el Establecimiento de un Marco Jurídico y Alternativas de Relación entre Estado-OSC	25
2.1.	Consideraciones Generales	25
2.2.	Requisitos para un Marco Jurídico en las Relaciones entre Estado y Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL)	26
2.3.	Alternativas de Relaciones entre el Estado y Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL)	28
2.4.	Notas Complementarias: Jorge Cela, Isabel Pedrazuela y Rhina Quiñones	30
2.5.	Otros Aportes Posibles Identificados	34
2.6.	Estrategia de Sostenibilidad	35
3.	Ley Marco de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana	37
Anexos		
1.	Matriz, Definiciones y Conceptos Básicos sobre Sociedad Civil	47
2.	Acuerdos, Convenios o Contratos (No Subvenciones) en curso entre Instituciones del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil	60

Presentación

La República Dominicana se encuentra en un proceso de transición política desde una cultura tradicionalmente autoritaria, hacia el fortalecimiento de la Democracia. En ese proceso de redefinición del rol del Estado y sus relaciones, se han abierto mayores espacios para la iniciativa privada, y para una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tanto en la formulación de políticas como en la provisión de servicios públicos. El mismo ha estado acompañado de múltiples esfuerzos para establecer las nuevas reglas del juego entre el mercado, el estado y la sociedad civil, en una dinámica de responsabilidades y acciones conjuntas, de cara a una gestión participativa de la vida nacional.

El proceso de reforma y modernización del Estado en marcha en la República Dominicana implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la Sociedad Civil. Convencidos de que no hay estado eficiente con una sociedad civil débil, desde Octubre del 1998 el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), junto a un grupo plural y diverso de organizaciones, dio inicios al Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PFOSC), con el objetivo general de apoyar el esfuerzo integrado de las OSC dominicanas por fortalecer su interacción institucional, su relación con el Estado y sus niveles de participación.

Un promotor entusiasta y comprometido con el Programa ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien desde 1997 ha convocado la unión de esfuerzos y recursos en apoyo al objetivo precedentemente citado. En esa dirección, ha apoyado el Programa desde su formulación y ejecución, a través de las Cooperaciones Técnicas No Reembolsables ATN/SF-6142-DR (US\$300,000) y ATN/SF-7247-DR (US\$150,000). Nuestro especial agradecimiento y reconocimiento al BID, por las relaciones interinstitucionales sostenidas en la ejecución de las Cooperaciones Técnicas de referencia, caracterizadas por el compromiso y voluntad de auspiciar procesos participativos, creativos, flexibles y dinámicos.

En este esfuerzo, la participación activa de aproximadamente unas 450 organizaciones y, en especial, el compromiso del Equipo Núcleo, espacio fundador del Programa, el Consejo Supervisor del mismo, así como los Grupos Facilitadores Regionales, han sido pilares fundamentales de los logros alcanzados. A todas ellas, el INTEC les reconoce y agradece de manera especial. Las alianzas construidas en estos dos años, ha sido el principal resultado alcanzado. Son muchas las lecciones aprendidas; por igual, son muchos los nuevos retos y desafíos.

Otro coauspicio especial, lo constituyó el aporte de OXFAM, a través del Convenio DMR-611-A9/AO (US \$46,916.00). A esta entidad amiga, nuestro sincero agradecimiento, el cual permitió dar respuestas a las demandas de participación que nos hizo la realidad misma, permitiendo la implementación de la estrategia de participación regional y sectorial de las OSC, posibilitando la presencia del Programa en todo el ámbito nacional y apoyando la edición de las publicaciones.

En estos dos años, las acciones prioritarias que hemos estado impulsando son: la promoción de un marco jurídico que propicie la asociación y participación de los ciudadanos, tanto hombres como mujeres; la identificación de nuevas formas de entrega de servicios; la promoción de la



filantropía y el voluntariado; el establecimiento de mecanismos de apoyo financiero y técnico para la inserción económica de los sectores más vulnerables de la sociedad, en particular de las mujeres.

Desde esta experiencia, hemos reafirmado nuestra convicción de que el fortalecimiento democrático no es solo el crecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones; además de su crecimiento, un elemento clave es la forma como se relacionan con la sociedad política, es decir el nivel de articulación que tienen con el estado y los mecanismos a través de los cuales se da dicha vinculación.

Otra limitación significativa en todos los esfuerzos desarrollados, es la ausencia de perspectiva de género que atraviesa la relación estado – OSC, la cual forma parte de la constitución y existencia misma de ambos sectores, pero cuya superación es fundamental para la construcción democrática y el desarrollo social.

En este tiempo, hemos identificado como prioritario que la nueva relación estado - OSC que se construya, legitime e institucionalice la participación ciudadana de Hombres y Mujeres en los espacios de decisión pública y que se puedan colocar las demandas específicas orientadas por la equidad de género. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones, y particularmente en las nuevas relaciones estado - OSC, es fundamental para facilitar, tanto en el ámbito político como programático y organizativo, los cambios que permitan una verdadera equidad social.

Desde el Programa se ha estado apoyando el proceso en marcha de búsqueda de nuevas reglas para las relaciones estado – sociedad civil que disminuyan la desconfianza mutua y hagan transparente dicha relación, de cara a la participación conjunta en el desarrollo nacional. Los roles tradicionales de oposición y desconfianza deben modificarse y redefinirse para lograr alianzas estratégicas en ese nuevo espacio.

Un resultado concreto de ese proceso ha sido la realización de importantes estudios e investigaciones que reflejan la realidad de las organizaciones de la sociedad civil dominicana.

Todo lo anterior nos mueve a ratificar nuestro compromiso contraído de apoyar al país en el proceso de consolidación de la democracia dominicana, de fortalecer las organizaciones de la Sociedad Civil y de establecer las bases para una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, esfuerzos que deben mantenerse como una prioridad nacional.

Nuestro sincero reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y consultores nacionales e internacionales que han aportado a la construcción de toda este acervo documental, un referente importante y posiblemente único en su género para toda la región.

Hoy, la publicación de la Colección Sociedad Civil representa una referencia importante de divulgación de los estudios e investigaciones que se realizaron y constituye un insumo esencial para continuar avanzando en la institucionalización de la sociedad civil dominicana a través de procesos de capacitación y articulación de alianzas estratégicas entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

Rafael Toribio
INTEC

Nota Preliminar

El Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en su Fase I, desarrollada en el período octubre 1998-enero 2001, identificó el “Estado del Arte” o sea el nivel de información que existía sobre el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Produjo, en ese esfuerzo, catorce (14) documentos en los que integró la información crítica existente en el país sobre aspectos clave de la realidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dominicanas, tales como su entorno legal, los mecanismos actuales de participación, la contratación con el Estado, la articulación, la coordinación interinstitucional, el inventario y los mecanismos de vinculación existentes entre las OSC y el Estado.

Estos estudios fueron realizados por especialistas dominicanos que integraron y sintetizaron la información existente. Dichos estudios fueron complementados con los análisis y propuestas de cuatro (4) expertos internacionales de alto nivel sobre la materia, los que incorporaron al análisis las experiencias vividas por ellos en países similares a la luz de la realidad dominicana y, al mismo tiempo, hicieron recomendaciones viables y alcanzables, para que los Equipos Interinstitucionales y Grupos de Trabajo integrantes del Programa fortalecieran su base de información y conocimiento para la elaboración de la nueva normativa.

Igualmente, el Programa previó la contratación de una consultoría nacional especializada en la Incorporación de la Perspectiva de Género a Programas y Políticas Sociales, cuyas recomendaciones posibilitaran la incorporación de la perspectiva de género en la definición, implementación y productos previstos y alcanzados por el mismo.

Todo este proceso contó con la participación activa de 5 grupos de consulta, los cuales representaban geográficamente todo el territorio nacional (Distrito Nacional, Cibao, Este, Sur y Nordeste). Al mismo tiempo, permitió avanzar en la construcción de una propuesta de articulación de un Marco Legal Tributario y de Política Pública y la normatividad necesaria para impulsar la participación de la sociedad civil y la democratización de las relaciones entre ésta y el estado, buscando una mayor capacidad de control social y mejor nivel de gobernabilidad democrática.

La segunda fase del Programa, que se inició en febrero del 2001, busca ofrecer oportunidades de socialización del conocimiento producido y contribuir con la construcción de una nueva cultura institucional, así como el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Con esta finalidad se crea la Colección Sociedad Civil, la cual estará integrada por la Serie Documentos de trabajo y la Serie Capacitación.

La Colección Sociedad Civil contendrá los informes de consultorías nacionales e internacionales sobre las temáticas de clasificación, articulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instrumentos, mecanismos y marcos legales para la participación, desarrollo interinstitucional, políticas públicas para el control social, tributación y fomento de la inversión social empresarial y relaciones Estado-OSC, los cuales se realizaron en el marco de la primera fase del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil.



Será un instrumento de divulgación que contribuirá estratégicamente a fortalecer las capacidades de las OSC, las entidades públicas y el Sector Privado. Asimismo, facilitará la construcción de una cultura de la cooperación, desde una perspectiva de equidad social y de género, a fin de generar alianzas que conduzcan a la participación conjunta, informada y corresponsable en el desarrollo social, bajo reglas de juego democráticas.

A través de la Serie Documentos de Trabajo se divulgarán los estudios e investigaciones realizadas y se asegurará la difusión de la información, de forma tal que las OSC, el Estado y el Sector Privado se apropien de los conocimientos producidos por el Programa. Esto le permitirá constituirse en una herramienta fundamental en el proceso de relacionamiento mutuo, al tiempo que servirá de apoyo a la comprensión de la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio, y su negociación, y a la sostenibilidad del proceso en el largo plazo.

La Serie Documentos de Trabajo recogerá estudios e investigaciones realizados en torno a temáticas relevantes como:

- Las organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana
- Las relaciones Estado- Organizaciones de la Sociedad Civil en República Dominicana
- Organizaciones de la Sociedad Civil: Diálogo y necesidades de capacitación
- Género y ciudadanía

La temática “Las Relaciones Estado OSC en República Dominicana, recoge los resultados de varios estudios e investigaciones que se realizaron con el propósito de recopilar, integrar y sintetizar información existente dispersa y relacionada en el ámbito de las relaciones Estado-Sociedad Civil, tanto desde el Estado como desde la propia sociedad Civil. Incluye también un trabajo de consultoría internacional sobre las políticas públicas de estímulo al control social de la gestión pública: dimensiones conceptuales.

Tal y como previó el Programa, desde su Primera Fase, ampliar la participación y fortalecer la relación Estado - Sociedad Civil es un proceso nuevo, tanto en República Dominicana como en los demás países de Latinoamérica y el Caribe. Los conceptos, reglas de juego y metodologías que apoyan estos procesos apenas están en construcción. Aún no existen manuales, guías académicas o rutas críticas que aseguren la implementación exitosa de este proceso.

Hemos aprendido que la construcción de procesos de esta naturaleza es lenta y puede llegar a tomar varios años. Sin embargo, hemos aprendido que si se utilizan metodologías apropiadas, que permitan transferir y adaptar las experiencias, documentación, propuestas y resultados vividos, se disminuyen las dificultades y se optimizan radicalmente recursos de tiempo y dinero.

No dudamos en afirmar que este esfuerzo representa un acervo documental de imperecedero valor, que permitirá realizar estudios e investigaciones y contribuirá a formular nuevas propuestas de espacios e institucionalización de la democracia dominicana. O, simplemente, su existencia y

acceso a todo tipo de público en las principales bibliotecas públicas y privadas y en los centros de documentación de instituciones públicas y sociales, contribuirá a la creación de una opinión pública crítica, documentada y fortalecida.

La Colección Sociedad Civil y la Serie Documentos de trabajo constituyen un paso de avance esencial en el proceso de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la institucionalidad democrática.

Ana Selman
Coordinadora Técnica

Guadalupe Valdez
Coordinadora Capacitación

I. Inventario de mecanismos de vinculación Estado-OSC en la República Dominicana

“La Democracia no es un fin en si; es la condición institucional indispensable para la creación del mundo por actores particulares, diferentes unos de otros, pero que producen juntos el discurso nunca completado, nunca unificado de la humanidad”. A. Touraine, 1994

El Instituto Tecnológico de Santo Domingo -INTEC-, en estrecha colaboración con la Dirección de Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia de la República, DIAPE, y con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- llevó a cabo un proyecto para el fortalecimiento de la Sociedad Civil en la República Dominicana, en el contexto de la Modernización y Reforma a que estaba abocado el país de cara al próximo milenio.

Uno de los componentes fundamentales de este esfuerzo, fue la definición, propuesta y articulación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que condujeran a una gestión co-responsable de la vida nacional, así como a una potenciación de los esfuerzos de toda la sociedad dominicana hacia mejores niveles de desarrollo y calidad de vida para la población, en el contexto de una democracia cada vez más sólida.

Este componente de colaboración entre el Estado y las OSC tuvo, como objetivo específico, apoyar técnicamente a la Coordinación General de Programa y al equipo de instituciones de apoyo a las relaciones Estado-OSC, para revisar los espacios existentes en ese momento de colaboración entre el Estado y la sociedad civil, perfeccionarlos y proponer nuevos mecanismos de articulación. Los resultados que se esperaban de ese apoyo fueron:

1. La identificación de lineamientos básicos a ser incluidos en el marco jurídico sobre articulación Estado- sociedad civil.
2. La elaboración de un documento sobre “Definición y Reglamentación de espacios de participación”.
3. Capítulos sobre “Mecanismos de contratación con el Estado” y “Control de la Gestión Pública y Autorregulación de las OSC”,
4. Sensibilización de funcionarios públicos frente a estas iniciativas.



Parte de los principales insumos para formular los documentos y capítulos señalados, provinieron de tres fuentes:

- a. De la realización de un inventario de mecanismos de articulación entre estado y OSC vigentes en República Dominicana.
- b. De la elaboración de una síntesis de las Propuestas aprobadas en el Diálogo Nacional sobre el tema, y
- c. Del resumen ejecutivo sobre los mecanismos que permiten la relación propuestos por la Sociedad Civil.

EL documento que se presenta a continuación, cumple con la función de analizar, los mecanismos de colaboración y vínculos vigentes entre Estado y las OSC en la República Dominicana, con la finalidad de proveer insumos que permitan identificar lineamientos básicos para formar parte del marco jurídico, la definición y reglamentación de los espacios de participación, y los mecanismos a través de los cuales esta relación debe darse, para contribuir de forma efectiva al fortalecimiento de la democracia dominicana.

Para la elaboración del mismo, se procedió a la revisión de documentos conceptuales y metodológicos en relación con Democracia, Sociedad Civil, Gobernabilidad y Estado, así como experiencias de diversos países en esta dirección. Se avanzó en la revisión de la documentación sobre el tema producida en el país, documentos públicos, publicaciones institucionales privadas, revistas, prensa, y finalmente algunas entrevistas y cuestionarios seleccionados para enriquecer los datos.

El Documento contiene, en el primer punto, unas consideraciones generales que colocan las relaciones Estado-OSC, en el contexto de la democracia; un segundo punto, que identifica como eje central del análisis a las relaciones mismas entre ambos actores, y, un tercer punto, que precisa los criterios de análisis. Los tres permiten identificar las líneas conceptuales que orientan el proceso de revisión y análisis de la información. El cuarto punto presenta una identificación de los tipos de mecanismos de colaboración y, el punto quinto, la descripción correspondiente. Por último, el punto seis presenta los Comentarios finales.

1.1. Consideraciones generales:

Las transformaciones sociales, políticas y económicas de las últimas décadas, la convicción creciente de que la Democracia es el sistema apropiado (sino el único) para armonizar el crecimiento económico de la sociedad con el desarrollo social y que una Democracia estable es garantía del crecimiento sostenido¹, han conducido al tema de la normalidad democrática como el referente político fundamental a construir y o profundizar. Democracia, entendida como la afirmación permanente de la autoridad democrática, la secularización de las instituciones y procedimientos democráticos, el

¹ BID, Modernización del Estado y Fortalecimiento del la Sociedad Civil. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Publicación de BID, s/f.

pluralismo político, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos, y una baja conflictividad social.

En algunos contextos están quedando atrás los problemas definidos como de “las mayorías”, para vislumbrar y proponer que una Democracia sin expresión de la minoría es una Democracia incompleta, ya que no necesariamente tiene la capacidad de expresar los intereses de todos los sectores que representa. La emergencia de nuevos actores sociales (Movimientos de Mujeres, Movimientos Ambientalistas o Indigenistas) enarbolando estas banderas, el espacio ganado por estos y el rol protagónico que han jugado en los esfuerzos por profundizar los espacios participativos para todos los grupos, constituyen un buen ejemplo de ello.

Algunos autores van más adelante al señalar que, en determinados contextos, ya no se necesita una Democracia de la representación, ni de la deliberación; para esta etapa histórica, están proponiendo una Democracia de la Liberación².

En todo caso, en uno u otro momento del desarrollo de la Democracia en que se encuentra cada país, el problema deja de ser si la Democracia es o no el sistema político apropiado, y emerge como punto central la calidad de la misma; es decir, sus formas, mecanismos, así como su eficiencia en la resolución de los conflictos que afectan el desarrollo democrático. (Escobar, 1997). La búsqueda de la equidad social, la transparencia en las decisiones, la definición en las competencias institucionales, la superación de las debilidades en la gestión (para formular políticas públicas, generar marcos regulatorios apropiados, etc), y el combate a la corrupción son aspectos centrales en el ejercicio democrático de hoy, ya que constituyen importantes amenazas para su funcionamiento. Escobar también identifica las relaciones entre los poderes del estado, y las relaciones entre ciudadanía y autoridad gubernamental, así como los sistemas de consulta y participación, como elementos fundamentales de este proceso.

La Democracia, por otra parte, no implica la eliminación del conflicto o las diferencias; por el contrario, parte de un reconocimiento y aceptación de los mismos como válidos, e introduce mecanismos diferentes de resolución de estos, a través de Procedimientos Institucionalizados, el Diálogo, la Concertación Política y el Consenso, en la búsqueda de un liderazgo compartido en la conducción de la sociedad.

1.2. Condiciones necesarias:

Ahora bien, la cooperación y el intercambio permanentes como mecanismos de concertación y consenso; la decisión de buscar un liderazgo compartido y construir la gobernabilidad democrática, requieren, al menos, de dos condiciones fundamentales: voluntad política y confianza entre actores.

² Alain Touraine, profundiza en la necesidad de una Democracia, que articule el respeto, cuanto sea posible, de las libertades personales con la organización de una sociedad tenida por justa por la mayoría, lo que implica la voluntad de dar, a los que están sometidos y son dependientes, la capacidad de obrar libremente, de discutir con igualdad de derechos y garantías con los que poseen los recursos económicos, políticos y culturales. Touraine, Alain, *Qué es la Democracia?* Colección Ensayos. Ediciones Temas de Hoy, SA. Madrid, 1994. (pp29)



La historia nuestra, sin embargo, está marcada por una cultura de la no-cooperación y de desconfianza entre los representantes, elementos que, junto a otros, caracterizan una crisis de representatividad en la cual^{3,4,5} la tradicional función de los Partidos de convertir demandas en alternativas de políticas públicas, se ve cuestionada; su capacidad de encauzar la voluntad de la ciudadanía, de servir de mediación entre la sociedad civil, la sociedad política y el estado, de reclutar la elite dirigente y seleccionar los liderazgos, así como la de conducir el gobierno o servir para su control público, no satisface ya las expectativas de la población.

En ese contexto se coloca con fuerza la emergencia de las instituciones de la sociedad civil y su rol en los procesos de democratización; su riqueza y variedad institucional, modalidades de organización y mecanismos de participación y representación. La Sociedad Civil, entendida como ciudadanos y sus organizaciones e instancias que se relacionan entre sí en un ámbito conflictivo y contradictorio, se distingue de la sociedad política en que no busca como ésta el poder político, sino participar de la gestión del estado para asegurar ser “bien gobernados”⁶ “democratizar la democracia”⁷ y contribuir a una gestión de inclusión.

La noción de sociedad civil evoca poder convocatorio, movilización, participación, inclusión social y política vinculada a los mas excluidos; no sustitución del estado, ni de los partidos políticos, sino colaboración con dicho estado para contribuir a la profundización de la Democracia. Luego, para fortalecer la democracia, es importante fortalecer la sociedad civil.⁸

Sin embargo, no podemos entender por fortalecimiento democrático únicamente el crecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones; además de su crecimiento, un elemento clave es la forma como se relacionan con la sociedad política, es decir, el nivel de articulación y vínculo que tienen con el estado, y los mecanismos a través de los cuales se da dicha colaboración. Smulovitz⁹ analiza el tema y señala, como punto central de análisis, que “es solo bajo ciertas condiciones que las ONGs pueden tener algún impacto sobre la naturaleza de los regímenes políticos”, Específicamente, ésta afirmación implica que “el número de organizaciones de la sociedad civil no determina las

³ De acuerdo con Escobar, “todos los análisis y estudios indican la existencia de una desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia los partidos políticos y una desvalorización y desafección casi generalizada por la política. Sin embargo, y al mismo tiempo, todos los análisis y estudios explicitan una alta valoración ciudadana sobre la democracia, la cual se ha convertido en objeto de consenso social, tanto en su nivel paradigmático portadora de libertad, igualdad de oportunidades, justicia, elegibilidad de los que gobiernan, como en su manifestación concreta (facilidades de educación, oportunidad de trabajo, crecimiento económico, desarrollo social)”. Santiago Escobar. “ Sistema Democrático y Gobernabilidad”. En: Transición Democrática y Gobernabilidad. Agencia de Cooperación Internacional, Chile, 1997. pp.43

⁴ Sobre este particular, son interesantes las opiniones de Rafael Toribio y Milton Ray Guevara, en el artículo de **Elina María Cruz “La Sociedad Civil”**, Revista Rumbo, 27 Dic.-7 Enero, pp. 45-51.

⁵ Otro trabajo interesante en esta dirección es el de Francisco Arnaíz, “Gramsci y la Sociedad Civil”, Listín Diario, 9-A, 8 de Mayo de 1999.

⁶ Cela, Jorge, “Descentralización y participación de la Sociedad Civil”. Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999.

⁷ Villamán, Marcos, “La Sociedad Civil: algunas consideraciones”. Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999

⁸ Estos son parte de los acuerdos de consenso alrededor de las exposiciones y las preguntas del “Panel sobre Sociedad Civil”, organizado por el área de Ciencias Sociales del INTEC, conjuntamente con el Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INTEC-BID, en Junio del presente año

⁹ Catalina Smulovitz, “La investigación sobre el tercer sector: el sur también existe”. International Society for Third Sector Research (ISTR), The John Hopkins University. Reporte s/f.

características y naturaleza del régimen político, sino que la fortaleza de la sociedad civil depende del tipo de relación que las ONGs establezcan con el estado”. Arnaíz¹⁰, por su parte, señala que: “La fortaleza del estado, es la autonomía para definir y establecer sus intereses y estructura, y su capacidad reconocida y respetada para desarrollarlos e imponerlos; la fortaleza de la sociedad civil, radica en su pluralismo, su autonomía, su capacidad de definir y defender sus intereses, y lograrlos con independencia y aún con oposición de los intereses del estado”. Señala, finalmente, que: “Una Democracia madura, implica un Estado y una Sociedad Civil fuertes, que se relacionen continuamente, se controlen mutuamente y negocien entre sí”.

Estas relaciones de la sociedad civil con el Estado, son fundamentales para establecer hasta donde dicha sociedad civil está contribuyendo a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática, con procedimientos democráticos, pluralismo y transparencia en sus acciones; buscando la equidad y combatiendo la corrupción. Hasta donde ésta Sociedad Civil se apoya en el Diálogo y la Concertación y opera sobre reglas del juego claras; cómo demanda participar y cómo asume su responsabilidad en los espacios compartidos. O si, por el contrario, contribuye a mantener la cultura vertical, no participativa, no transparente, predominante en niveles incipientes o restringidos de democracia. El análisis de éste tipo de relación, permitirá, además, identificar necesidades de fortalecimiento para cumplir este rol de forma satisfactoria.

Estos elementos de análisis cobran mayor fuerza en un contexto en el cual la centralización del estado y la tradición verticalista en el ejercicio del poder, han dificultado la construcción de una cultura política democrática fuerte en el país.

En un estudio sobre “Cultura Política y Democracia en la República Dominicana, 1997”, realizado por Duarte, Brea y Tejada¹¹, los hallazgos identifican unos valores y actitudes hacia la Democracia y el Autoritarismo, caracterizados entre otras cosas por:

1. Una conducta basada en la externalidad, es decir, determinada por elementos que escapan al control individual, lo cual resulta inversamente proporcional con la participación social y política.
2. Débil individualización, es decir, débil construcción de sujetos de Derecho;
3. Concepción de la Democracia como disfrute de libertades individuales, orden y autoridad, y en menor proporción autogobierno y participación; más aún,. los autores consideran irrelevante la cantidad de referencias al ejercicio, influencia o control del poder por los miembros de la sociedad.
4. Actitud individualista, para adaptarse a una sociedad que no tiene reglas estables y claras, orientándose a la búsqueda de ventajas o logros exclusivamente personales, invalidando el sentido de colectividad.

¹⁰ Arnaíz, Francisco José. (op.cit.)

¹¹ Duarte, Isis; Brea, Ramonina; Tejada Holguín, Ramón. “Cultura Política y Democracia en la República Dominicana, 1997.” PUCMM-PID-PROFAMILIA-IEPD, 1998.



5. Al identificar lo necesario para una verdadera Democracia, destacan la acción gubernamental, la eficacia de las ejecutorias del gobierno, y que la gente se ponga de acuerdo con los procedimientos de la Democracia. Contrastan los dos primeros aspectos (acciones del gobierno), con la concepción de Democracia como disfrute de libertades individuales.

Estos hallazgos, resumidos sucintamente para uno solo de los componentes del estudio, identifican algunas características de la cultura democrática dominicana, fundamentales para ayudar a comprender las limitaciones que pueden presentar las relaciones entre el estado y las OSC, y el reto que presentan estas relaciones para la construcción de una sociedad civil proactiva, co-gestora, demandante de sus derechos, que cumple con sus responsabilidades y deberes de forma transparente, democrática.¹²

1.3. Criterios de análisis de los mecanismos de vinculación:

Teniendo en cuenta estos elementos, los mecanismos a través de los cuales se da la relación entre el estado y las OSC en la República Dominicana, deben ser analizados no sólo en los términos descriptivos de una vinculación formal o no, sino del tipo de vinculación misma, el origen de ésta, y a que contribuye.

Sobre este particular, Smulovitz¹³, citando a Bonamusa y Villar, distingue tres posibles formas de relación entre el estado y la sociedad civil y las implicaciones para la fortaleza de ésta:

- a. **La sociedad civil se organiza autónoma e independientemente del estado.** Las ONGs no se enfrentan a él, ni presionan para influir en la política pública, sino que intentan desarrollar políticas sociales autogestionando recursos de la sociedad. En esta perspectiva, la proliferación de ONGs es un signo de fortaleza de la sociedad civil.
- b. **Las ONGs se organizan para influir en la orientación de las políticas estatales;** a fin de ser exitosas, han de enfrentarse y negociar con el estado. En este caso, la fortaleza de la sociedad civil es producto de la capacidad de las ONGs para extraer recursos gubernamentales. Sin embargo, y en tanto tiene que **negociar con el estado**, corren el riesgo de ser cooptadas por éste.
- c. Una sociedad civil fuerte, está relacionada con la capacidad de las ONGs **para promover y defender intereses públicos y colectivos;** el bien común no es propiedad ni de las ONGs ni del estado, sino producto de la acción combinada de ambos. Es esa interacción la que permite un crecimiento de la participación ciudadana y la democratización de los procedimientos estatales. En este caso, la fortaleza de la sociedad civil está dada por su **capacidad para crear un clima de participación ciudadana para definir y controlar los asuntos públicos.**

¹² Touraine (1994) señala, refiriéndose a la cultura democrática, señala “no hay democracia sin la voluntad, por parte de la mayoría, de ejercer el poder, al menos indirectamente, de hacerse oír y de ser parte de las decisiones que afectan su vida. Por eso no puede separarse la cultura democrática de la conciencia política que es, antes que una conciencia ciudadana, una exigencia de responsabilidad, incluso aunque ésta no adopte ya las formas que tenía en las sociedades políticas de débil dimensión y poco complejas”. (pp325).

¹³ Smulovitz, Catalina, op, cit. página 4.

A esto agregamos que, también, es posible establecer el nivel de participación y democratización de la relación, dependiendo de factores relativos al origen del mecanismo: si fue definido por decreto, si permite que la sociedad civil elija sus representantes o los designa por dedo, si es permanente o temporal; el tipo de instancia que define la relación, y el nivel de participación asignado: si es articulación, coordinación, consulta, apoyo mutuo, financiamiento, cogestión, entre otros.

Otros componentes fundamentales en el análisis son los que tienen que ver con la existencia de reglas claras que garanticen respeto mutuo, responsabilidades comunes y eviten o disminuyan al máximo los riesgos. El control social y la fiscalización son algunos de estos mecanismos.

Finalmente, es importante recordar que las características de la sociedad civil están determinadas no sólo por las organizaciones que la componen, sino también por el nivel de desarrollo institucional de la sociedad en la cual operan. Este escenario afecta las posibilidades de dicha sociedad civil para constituirse en una esfera relativamente autónoma de interacción social y, en consecuencia, una de las propuestas más importantes de una agenda de la sociedad civil es contribuir a la creación de dicha institucionalidad.

Finalmente, queremos señalar que, para fines del presente documento, definimos mecanismo de colaboración o vinculación todo mecanismo que exprese relación alguna entre el estado y sus instituciones y la sociedad civil en forma de comunidad, población u organizaciones, sean estas de carácter público o privado, lucrativas o no lucrativas. El mecanismo puede ser de coordinación, participación, ejecución, contratación, legislación o cualquier otro que vincule uno o más de los actores señalados.

Esta amplitud es necesaria por que con la débil institucionalidad de nuestras relaciones entre estado y OSC, los criterios más cerrados impedirían recoger mecanismos poco estructurados en su forma, pero de igual importancia en la relación que intentamos describir.

Partiendo de las consideraciones anteriores, el presente documento presenta un listado o clasificación preliminar de propuestas de articulación que operan hoy en la sociedad dominicana, organizadas por origen / tipo de mecanismo que la define, para proceder a analizar el impacto que este mecanismo tiene en el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales (e incluso intra-institucionales) en el contexto de la democracia. En tal sentido, organizaremos el análisis a partir de los siguientes aspectos:

- a. La forma como que se percibe y expresa la articulación estado-sociedad civil, como parte del fortalecimiento democrático:
 - Mecanismos que promueven vinculación con predominio de autogestión de la sociedad civil.
 - Mecanismos que promueven vinculación con predominio de la negociación de las OSC con el estado por los recursos o su manejo (co-gestión, co-financiamiento, decisión sobre asignación de recursos, ejecución).
 - Mecanismos que incluyen la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos y viceversa (control social, fiscalización, rendición de cuentas).



- Mecanismos que son de coordinación, sin envolver ninguna otra relación.
 - Mecanismos que se reducen a solicitud de financiamiento.
 - Vinculación que incluye mecanismos democráticos de representación y decisión o imposición de esta representación.
- b. El nivel de estabilidad e institucionalidad de los mecanismos, es decir, su ubicación en estructuras de carácter estable y permanente o situaciones coyunturales y frágiles.

1.4. Mecanismos de Relación¹⁴:

Tabla 1. Mecanismos de Relación Estado-OSC

Origen	Tipo relación	Ejemplos
Leyes	Vigentes, que incluyan mecanismos de relación, entre los cuales están: coordinación, articulación, colaboración, participación etc.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución de la República. 2. Orden Ejecutiva 520, GO No.3139. Ley sobre Asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario. 3. Ley Orgánica de Educación. (Juntas Distritales de Educación y Cultura; las Asociaciones de Padres , etc.) 4. Ley 14-97, que crea el Código de Protección del Niño, Niña y Adolescente. (Crea un Organismo Rector, con representación de ONGs elegidas en Asamblea). 5. Ley 55-93 sobre el SIDA; crea espacios de participación a las ONG del área. 6. Ley de Capitalización de la Empresa Pública. 7. En proceso: <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Participación Civil ; • Ley de Donación de Órganos; • Ley Foro Ayuntamiento del DN ; • Código del Ordenamiento del Mercado. • Ley General de Salud (nueva versión)

¹⁴ En la Tabla No1 mostramos un listado de los mecanismos de relación Estado-OSC vigentes en el país. La primera columna define el origen; la segunda columna presenta una breve descripción, y la tercera columna identifica algunos ejemplos (no exhaustivos numéricamente) de los mismos. Estos ejemplos permiten analizar los mecanismos. El listado exhaustivo de los mismos ha sido objeto de las consultorías de integración de información del mismo proyecto.

Para completar la información bibliográfica revisada, utilizamos 3 mecanismos:

- 1- Entrevistas a un pequeño grupo de personas de diversas áreas.
- 2- Una encuesta a los miembros del equipo de apoyo.
- 3- Revisión de los reportes finales de los Consultores para integración de información.

Al momento de elaborar este informe, solo dos encuestas fueron respondidas, y solo dos Informes de Consultores fueron entregados y aprobados. Quedaron también algunas entrevistas pendientes, por razones de fuerza mayor de los entrevistados. Ello ratifica el carácter preliminar del presente informe.

<p>Decretos</p>	<p>Emitidos por el Poder Ejecutivo, creando Comisiones, Juntas Directivas, Consejos, Comités, entre otros.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional de Educación Superior, (CONES). 259-96, integra sectores público y privado. 2. Comisión Nacional para el seguimiento de los acuerdos de la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (Noviembre-92) 3. Comisiones Nacionales de Salud, Incluye autoridades, notables del sector, ONGs y Sector Privado. (278 -91; 25-95; 62-96). 4. Pro-Comunidad. Junta Directiva combina Gobierno, sector Privado lucrativo y ONGs (). 5. Patronato Plaza de la Salud. (69-96). 6. Patronato Instituto Medicina Avanzada (131-96). 7. Comisión de Apoyo Desarrollo Provincial, (613 - 96) 8. Consejos de Desarrollo Provincial. (-96) 9. Comisión de Apoyo Desarrollo Barrial (-96). 10. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (484 - 96). 11. Integración de Pequeños y medianos productores privados al Directorio del Banco Agrícola (474-96) 12. CONASIDA (379-97) 13. Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud – CERSS, (308-97) 14. Dirección de Análisis y Programación Estratégica – DIAPE- 15. Ampliación de la Comisión Coordinadora del Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente (284-99) 16. Comité Consultivo de la Sociedad Civil, Órgano de Consulta de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales. 17. Comité Organizador del Diálogo Nacional (489-97, del 18 de noviembre de 1997). 18. Comisión Nacional de Seguimiento al Diálogo Nacional (219-98). Este Decreto incluye la creación del Órgano de coordinación de las Acciones de seguimiento: La Casa del Diálogo.
<p>Resoluciones y Disposiciones</p>	<p>Las Resoluciones emanan de diversas instancias: Consejo de Gobierno, Ayuntamiento. Las Secretarías de Estado emiten Disposiciones. A través de éstas, definen diversos mecanismos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resolución Municipal de Participación de las Organizaciones Comunitarias de Base (1998). 2. Juntas Administrativas Distritales (SEEC, Orden Departamental 10-93). 3. Comisión de Titulación de Terrenos, en sesión de seguimiento a los Acuerdos del Dialogo Nacional. (Consejo de Gobierno 16-3-98) 4. Sala Capitular dando carácter permanente a las Juntas de Vecinos. 5. SESPAS: Comités Hospitalarios para vigilancia de la mortalidad infantil y materna, o Comisiones para control de Enfermedades (Tuberculosis, Meningococemia) 6. Resolución de la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación en la gestión del Dr. Luis Scheker Ortiz, asignando el mantenimiento del Estadio Quisqueya y Centro Olímpico “JPD” a Patronatos.



<p>Convenios y/o Contratos</p> <p>(Listado no exhaustivo; ver anexo 2 para mayores detalles)</p>	<p>1. De colaboración: a través del cual se aúnan esfuerzos en pro de determinado proyecto puntual. No involucra recursos necesariamente.</p>	<p>1.1. Secretaria de Estado de Educación y Cultura, SEEC: 37 Acuerdos con diversas instituciones de la Sociedad Civil (Universidades, Fundaciones, ONGs, Radio Emisoras, etc.) para apoyar Jornada Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos.</p> <p>1.2. Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, SESPAS: 12 Acuerdos con diversas instituciones de la Sociedad Civil, para apoyo conjunto a iniciativas de Salud.</p> <p>1.3. Dirección General Forestal,: 6 Acuerdos de Colaboración con organizaciones diversas de la Sociedad Civil, para fomentar, proteger y desarrollar los recursos naturales en diversas partes el país.</p> <p>1.4. SEA-CAFESA: Convenio a través del cuál la Secretaría de Estado de Agricultura, apoya financieramente a los Campesinos Federados de Salcedo</p> <p>1.5. Dirección General de Desarrollo de la Comunidad: 2 Acuerdos con ONG, para colaboración mutua en áreas de formación y desarrollo comunitario.</p>
	<p>2. De apoyo Mutuo: en las cuales ambas instituciones destinan recursos diversos en función de un proyecto o acción.</p> <p>3. De asistencia Técnica y Financiera: en las cuales una de las instituciones (el Estado) aporta económicamente a la otra, para el desarrollo de actividades.</p>	<p>1.1. SESPAS con los Gremios Médicos, de Enfermeras (5) y Bioanalistas: Para el co-pago de Seguros Médicos Privados.</p> <p>1.2. SESPAS con el Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, CODIA: para intercambiar servicios de Salud, Enfermería y Farmacia, por apoyo en infraestructura.</p> <p>1.3. Instituto Nacional de la Vivienda, INVI: Cooperación Técnica y Financiera con 6 instituciones, para reconstrucción, mejoramiento de viviendas, bajo la supervisión de la institución. La modalidad de convenio es tripartita: INVI, ONG, Comunidad.</p> <p>1.4. INDRHI: 8 Convenios de transferencia de Sistemas de Riego a Comunidad, bajo responsabilidad conjunta (comunidad mantiene bajo asistencia técnica de la institución).</p> <p>3.1. Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, DGDC: 4 Convenios con ONGs, para apoyar el desarrollo de sus actividades.</p> <p>3.2. Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, INDRHI: 4 Convenios de Asistencia Técnica y Financiera con diversas instituciones, para reparación de acueductos y mantenimiento de cuencas.</p> <p>3.3. PRONATURA: 32 proyectos diversos, designados a distintas instituciones, para mejoramiento y protección del medio ambiente.</p> <p>3.4. Contrato INVI-IDD para mejoramiento de viviendas.</p> <p>3.5. Comisión Nacional Técnica Forestal, CONATEF: 3 Acuerdos interinstitucionales para acciones de protección, conservación de Recursos naturales, con instituciones diversas, incluyendo otras del Sector Público, Sector Privado Lucrativo y ONGs.</p>
<p>Asignación de subsidios. (ver como ejemplo adicional,</p>	<p>De acuerdo con el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de 1998.</p>	<p>1. SESPAS, otorga subsidio a 203 OSC dentro del presupuesto de 1999, por un monto anual de RD\$115.8 millones. En el presupuesto de 1998, el numero de instituciones beneficiadas era de 172, y el monto correspondiente a RD\$95,558,790</p> <p>2. SEEC, en el presupuesto para 1998, otorgó subsidios a 222 OSC, por un monto anual de RD600,145,765.</p>

extracto presupuesto SESPAS, 1999 Anexo 3)		<p>3. La Presidencia de la República, en el presupuesto para 1998, otorgó subsidios directos a 207 OSC por un monto ascendente a RD\$637,342,405</p> <p>En algunos casos , el monto incluye aportes a instituciones públicas de la misma Sectorial.</p>
Asignación de otros recursos/ donaciones	Otros recursos no financieros, a través de los cuales el estado establece mecanismos de colaboración con OSC. Con o sin traspaso de la propiedad o decisiones sobre estos.	<p>1. Asignación de Personal de las instituciones públicas, para que trabaje en OSC. (Ejemplo: SESPAS tiene asignadas Bioanalistas al INIECONT, Médicos a la Liga Dominicana contra el Cáncer, y Psicólogos a Hogares Crea).</p> <p>2. Asignación de locales y equipos de instituciones públicas, al servicio de OSC. (Equipos de Rayos Equis para el Centro Juan XXIII de la PUCMM en Santiago).</p>
Asambleas	Encuentros abiertos para debatir temas de la Agenda Pública con participación de la sociedad civil.	<p>1. Vistas Públicas, en ambas Cámaras del Congreso Nacional.</p> <p>2. Cabildos Abiertos, en los Ayuntamientos.</p>
Otras Comisiones o instancias de coordinación/ deliberación.	No creadas por Decreto o Resolución, sino por disposiciones o acuerdos diversos.	<p>1. Comisión Nacional contra la Malaria.</p> <p>2. Comisión Nacional de lucha contra la tuberculosis.</p> <p>3. Comisión de Habilitación y Acreditación de ONG. (SESPAS, Comunicación Despacho 1998).</p> <p>4. Comisión Nacional de Habilitación de Clínicas y Hospitales Privados – COMACH.</p> <p>5. Consejo Asesor en Población y Desarrollo, CAPODE. (ONAPLAN, en cumplimiento acuerdos USAID fondos periodo 1993-1998)</p> <p>6. Comisiones para Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Social.</p>
Programas	Articulación puntual para el desarrollo de acciones específicas.	<p>1. Plan de combate a la pobreza, Comunidad Digna.</p> <p>2. REDIMYPE.</p>



1.5. Descripción de los mecanismos de relacionamiento

1.5.1. Leyes

El segundo artículo de la Constitución de la República, reza “*La soberanía Nacional corresponde al Pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación*”. Este artículo define una relación clara entre el estado y la población, que sin embargo no es retomada ni dentro de la misma constitución en sus otros artículos, o por reglamentos o leyes específicas que la regulen esta relación, fuera de los periodos electorales regulares.

Establece en su Sección II, artículos 12 – 15, en lo concerniente a derechos y deberes de la ciudadanía, el derecho a elegir y ser elegido, respetar las Leyes, pagar los impuestos, y como libertades individuales y derechos adquiridos: trabajar, educarse y cooperar con el estado. Si bien estos derechos y deberes no son limitados, y pueden ampliarse, no existe nada mas en la carta magna que establezca otro nivel de relación entre el estado y sus ciudadanos individuales u organizados civilmente.

Por su parte, el Código Civil y Comercial y otras Leyes particulares, regulan las actividades de las organizaciones lucrativas, no estableciendo necesariamente mecanismos de articulación con el estado, salvo los relativos a las penalidades en caso de dolo u otra acción contra las Leyes establecidas.

La ley 520, que regula a las Organizaciones no lucrativas, tampoco define mecanismos de relacionamiento de estas organizaciones con el estado, a excepción de lo relativo a las regulaciones propias del Código de Comercio en caso de Deudas, Acciones fraudulentas, y otros actos delictivos.

De acuerdo con el Abogado Eric Raful, la legislación Dominicana contempla pocos mecanismos de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil; a su juicio, “es a partir de los años 90, cuando hay un giro en la normativa dominicana tendente a incorporar la sociedad civil organizada a determinados espacios deliberativos (Consejos, Organismos Consultivos) como mecanismos de representación y participación”¹⁵.

En tal sentido, encontramos ya promulgados la Ley 14-97 que crea el Código de Protección del Niño, Niña y Adolescente, y en la cual se crea el Organismo Rector de las Acciones a favor del Menor. Dicho Organismo incluye representación de las OSC y no las designa, sino que establece que deben ser electas en Asamblea del Sector. Esta decisión constituye una excepción, que contribuye sin lugar a dudas, a fortalecer los mecanismos de elección democrática y representación de las OSC.

Otro ejemplo de articulación Estado-OSC, lo constituye la Ley 55-93 sobre el SIDA, la cual establece mecanismos de participación para las ONG del área, básicamente en acciones deliberativas.

¹⁵ Entrevista con el Lic. Eric Raful, Abogado, 26 de Junio de 1999.

Igualmente, la Ley Orgánica de Educación recién promulgada, contempla la participación de los padres en las Juntas Distritales de Educación, y fortalece el rol de las Asociaciones de Padres y la Comunidad.

En discusión en el Congreso, se encuentran otras tantas iniciativas que promueven la participación ciudadana y su articulación en instancias de deliberación y decisión; tal es el caso de la propuesta de Ley General de Salud que cursa de nuevo en una versión recientemente modificada; la Propuesta de Ley de Participación Civil, sometida a consideración de la Comisión correspondiente el pasado mes de Marzo, por el Diputado Dr. Tirso Mejía-Ricart y el Anteproyecto de Participación Municipal elaborado por la UVA .

Sin embargo, a pesar de los avances de los últimos años, la mayor parte de las Leyes que incluyen algún mecanismo de participación, lo hacen con carácter deliberativo o consultivo, y son escasos los espacios en los cuales las OSC puedan participar en la toma de decisiones. Estas decisiones, lejos de favorecer el fortalecimiento y la consolidación democrática de las OSC, las debilita, al reproducir mecanismos de designación poco participativos, y débilmente representativos, reproduciendo características de nuestra propia democracia a través de estas instituciones.

1.5.2. Decretos

El Decreto como mecanismo de definición de instancias de relación y coordinación ha sido muy utilizado en el país. Vía Decreto, existen instancias que definen mecanismos de relacionamiento entre el Estado y las OSC en diverso grado: Comisiones de Trabajo; Juntas Directivas de Instituciones; Patronatos, Directorios, Oficinas, Consejos y Comisiones Presidenciales, etc.

Este mecanismo ha sido tradicionalmente utilizado para crear Comisiones de Seguimiento a Acuerdos Internacionales, o Comisiones de Trabajo con carácter deliberativo cuya función principal es recomendar al Poder Ejecutivo propuestas de acción, o poner en ejecución iniciativas. El sector Salud es un buen ejemplo de ello: Decreto 278-91, que crea la Comisión Nacional de Salud, para realizar un informe sobre la situación del Sistema de Servicios Públicos; Decreto 25-95, que crea otra Comisión Nacional de Salud a fin de elaborar un marco referencial para la Reforma del Sector; el Decreto 62-96, ratifica esa Comisión, para poner en marcha la Reforma propuesta. Finalmente, mediante el Decreto 308-97, esta última Comisión es sustituida por una Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS), con un número de miembros menor, participación (al igual que las anteriores) del Sector Privado lucrativo en Salud y de las ONGs del área, a fin de poner en marcha los recursos que permitirán la realización de la Reforma en cuestión.

Los Decretos también han servido para definir instancias tales como Patronatos, por fuera del mecanismo legalmente constituido para ello, la Ley 520. Tal es el caso de acuerdo con el Lic. Eric Raful¹⁶, de los Patronatos de la Plaza de la Salud.

¹⁶ Entrevista con el Lic. Eric Raful, *ibid.*



Por Decreto también, fueron creados los Consejos de Desarrollo Provincial, (Decreto 613-96) y su Reglamento (Decreto 312-97), probablemente el espacio de articulación más relevante, por su carácter nacional, y por las responsabilidades para las cuales fueron constituidos, como mecanismo de viabilizar la descentralización; presididos por los Gobernadores Provinciales (los cuales son asignados por el Poder Ejecutivo) y constituidos por representantes de todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales con presencia en el territorio. Es un órgano deliberativo, y para apoyo técnico del mismo, fueron creadas las Oficinas Provinciales de Planificación (OPP). Esta iniciativa, ha resultado exitosa en algunas provincias como por ejemplo Salcedo, la cual tiene incluso un Plan de Desarrollo Provincial refrendado por el Consejo; ha fracasado en otras como San Juan de la Maguana, donde fue constituida e identificada como espacio del partido de Gobierno, y no ha funcionado nunca, hasta Provincias en las cuales no ha sido creada. Esto evidencia diferencias importantes entre las provincias y regiones del país, sus instituciones y actores, en el orden político, social y cultural, y que deben ser tomadas en cuenta al momento de proponer mecanismos de articulación.

También por Decreto, en los últimos años han sido creadas Comisiones Presidenciales, como la Comisión de Apoyo al Desarrollo Provincial, o la Comisión de Apoyo al Desarrollo Barrial, o la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, con mandatos o tendencias a ejecutar, lo cual crea conflictos con las sectoriales responsables de esas acciones. El conflicto COPRYME – ONAPLAN, en relación con las áreas de competencia para proponer reformas, o la Comisión Barrial, ejecutando proyectos en los Barrios, son algunos ejemplos de ello.

Algunas características de estos espacios definidos por decreto son:

1. EL carácter es por lo general de deliberación, lo cual limita la participación de las OSC.
2. Por lo general designan a las OSC de forma directa, restando posibilidades de que sea seleccionada entre las instituciones del área, otorgando mayor legitimidad en la representación. Decidir por Decreto quien es el representante legítimo de un Sector no es precisamente el procedimiento más democrático de selección. El ejemplo más reciente de esto, lo tenemos en el Decreto 284-99 del 1ro. de julio, por medio del cual el Presidente amplía la Comisión Coordinadora del Sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, al incluir a Frank Rainieri y Carlos Antonio Brito Sánchez, “en representación de la sociedad civil” y Rene Ledesma en representación del Fondo Pro-Naturaleza. (Listin Diario, 2 de julio de 1999).
3. En otros casos, el criterio de representación de la sociedad civil, es en función de “Notables”; personalidades de reconocimiento en un ámbito profesional, cuya presencia “prestigia” la Comisión en cuestión. Esa decisión (muy utilizada en el Gobierno del Dr. Balaguer), no explicita el criterio de selección, ni toma en cuenta necesariamente la experiencia o habilidades en el tema que ocupa.
4. La tendencia de muchas de estas instancias es a sostener un número bajo de reuniones en relación con la finalidad para la cual fueron creadas, haciendo pensar en su obsolescencia como mecanismo de concertación. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud, CERSS solo se ha reunido en Pleno 1 vez desde su creación en mayo de 1997; Otra Comisión con un número bajo de reuniones ha sido la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado, con dos encuentros desde su creación en Septiembre de 1996. O la Comisión Nacional de SIDA -CONASIDA-, creada en 1997 y que ha sostenido también una reunión. Lo que parece predominar

es que se reúnen (salvo excepciones) y trabajan **las unidades ejecutoras** de las comisiones, concentrando el Poder de decisión en esta figura, con muy escasas orientaciones por parte de aquellos que conforman la Comisión, y que en definitiva expresarían la articulación o integración entre el Estado y las OSC, concertando alrededor de sus intereses.

5. En algunos casos, como la Junta Directiva de Pro Comunidad, que forma parte de los acuerdos con la institución financiera (el BID), opera con regularidad; aunque a veces la regularidad depende de quien ejecute las funciones de Dirección.
6. Aunque necesitaría de mayor sustento, en base a la observación simple, parecería que las Comisiones en las cuales se vincula el Sector Empresarial tienen una mayor productividad (presenta productos y resultados con mayor celeridad). Esto puede deberse a la experiencia y habilidad ejecutiva de quienes la componen o al hecho que por lo general son Comisiones de trabajo en materia Económica, o los conflictos de intereses que expresan son mas apremiantes (Capitalización de la Empresa Pública; Privatización de los Aeropuertos; Privatización de la CDE). En este sentido, además de una investigación mas detallada, vale la pena analizar las prioridades de las decisiones económicas frente a las sociales, y las capacidades institucionales de los sectores de la Sociedad Civil vinculados a unas y otras.

Finalmente, otros espacios importantes creados en la presente gestión de gobierno, son, la Dirección de Análisis y Programación Estratégica, DIAPE, uno de cuyos mandatos, es trabajar la relación del Gobierno con la Sociedad Civil; para ello, ha realizado encuentros de trabajo que han conducido a propuestas de acción, y ha establecido mecanismos de seguimiento de acuerdos y compromisos entre el Gobierno y las OSC. El otro, las sub-comisiones que operan en la Casa del Dialogo, en seguimiento a los acuerdos producto del Dialogo Nacional.

1.5.3. Resoluciones y Disposiciones

Las Resoluciones, son decisiones emanadas de instancias tales como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como las Salas Capitulares. Las Secretarías de Estado por su parte, no pueden emitir resoluciones sino Disposiciones; ninguna tiene carácter de Ley, pero obligan a su cumplimiento dentro de la Jurisdicción establecida.

Son un mecanismo socorrido para tomar decisiones que posteriormente pueden convertirse o no, en Decretos o Leyes, ya que facilitan una decisión inmediata sin tener que esperar por el proceso (a veces prolongado) de emisión de un Decreto o la aprobación de una Ley. Un ejemplo de Resolución convertida en Ley, es la correspondiente a la creación de la Casa del Dialogo, decidida en Consejo de Gobierno de fecha 16 de Marzo de 1998 concretada mediante Decreto 219-98, del 16 de Junio de 1998.

Por su carácter temporal (aunque a veces se “eternizan” por desidia), las modalidades de relacionamiento definidas vía Resoluciones y/o Disposiciones, tienen la ventaja de adecuarse al propio carácter de la sociedad civil, la cual tiende a articularse alrededor de iniciativas o demandas puntuales, y una vez finalizados los motivos que dan origen a la articulación en cuestión, se rearticulan alrededor de otros intereses o demandas. Esa flexibilidad, permite emitir cuantas resoluciones sean necesarias para buscar soluciones o colaboraciones concretas entre Estado y OSC.



En relación con sus desventajas, el hecho de ser tan puntuales acentúa aún más las limitaciones identificadas para los Decretos, en cuanto a la verticalidad en las decisiones sobre composición de los grupos y representación.

Son ejemplo de Resoluciones, la creación de la Comisión de Titulación de Terrenos, con participación Comunitaria también del 16 de Marzo de 1998, o la Resolución de la Sala Capítular dando carácter permanente a las Juntas de Vecinos.

En cuanto a Disposiciones, la SEEC emitió la Orden Departamental 10-93, creando las Juntas Administrativas Distritales, con participación de la Comunidad; la SESPAS creó los Comités Hospitalarios para la Vigilancia de la mortalidad Infantil y Materna.

1.5.4. Convenios y /o Contratos

Los Convenios son intercambios de común acuerdo, de carácter formal-legal que se firman entre instituciones públicas y OSC. Un levantamiento de información reciente, realizado por la DIAPE en el mes de septiembre entre todas las instituciones del estado, arrojó (entre las instituciones que respondieron) la existencia de unos 192 acuerdos de esta naturaleza. Para fines del presente análisis, los hemos dividido en varias modalidades:

- a. **De colaboración:** incluimos aquí aquellos a través de los cuales una (o más) dependencia estatal aúna esfuerzos con una (o más) organizaciones de la sociedad civil, en pro de determinado proyecto puntual. Esta modalidad que hemos llamado de colaboración, no necesariamente involucra recursos; es decir, su firma y puesta en marcha no depende de que el Estado erogue fondos a la(s) institución(es) firmante(s). Tal es el caso de los acuerdos de la SESPAS con la Asociación de Scouts Dominicanos, para formar Padrinos y Madrinas de la Salud a nivel Comunitario, como parte de las acciones de la Movilización Nacional para la Disminución de la Mortalidad Infantil y Materna.
- b. **De Apoyo Mutuo:** en los cuales las instituciones firmantes comprometen recursos diversos (financieros o no) en función de un proyecto o acción. Como el Convenio SESPAS-CODIA, en el cual la SESPAS apoya al Gremio de Ingenieros, arquitectos y agrimensores en servicios de Salud, y estos a su vez, apoyan a SESPAS en evaluación y mantenimiento.

Otro ejemplo en esta modalidad, es la experiencia de transferencia de sistemas de riego, que el INDRHI (dentro del proceso de Reforma y Modernización del Sector Agua) está llevando a cabo con las comunidades. La institución traspasa la propiedad de pequeños sistemas de riego a Juntas de Regantes, que se constituyen entre los miembros de la comunidad. Estos cobrarán cuota para mantenimiento y el INDRHI les dará asistencia técnica.

Igualmente sucede con INAPA y el traspaso de propiedad de acueductos rurales a las Comunidades, para su mantenimiento con apoyo por lo general de una ONG (Proyecto de cofinanciamiento a ONGs USAID-Entrena, SA)

- c. **De Asistencia Técnica y Financiera:** son aquellos en los cuales una de las instituciones (el Estado) aporta económicamente a la otra u otras, para el desarrollo de actividades. Puede llamarse

Convenio o adquirir directamente la modalidad de Contrato. Su ejecución no se cumple si no media un desembolso financiero de parte del Estado. Por ejemplo, el Convenio INVI-IDDI para reconstrucción de viviendas. Además de estos, están los Contratos de compra de servicios propiamente dichos.

En relación con estas modalidades, destaca lo siguiente:

1. En general, en muchos casos son utilizados por las ONG como paso previo a la solicitud de subsidio. Basándose en la existencia de Convenios, demandan del Estado (casi con carácter de obligación) la ayuda financiera para poder cumplir con los compromisos institucionales. Esa situación es particularmente frecuente en el Sector Salud.
2. Los convenios por lo general tienen poco especificados los productos finales; son redactados en términos de buenas intenciones, salvo aquellos que involucran compra de servicios, para los cuales la especificidad del producto es un componente importante. Pero más importante que esto, es el hecho que carecen de mecanismos de seguimiento, evaluación o revocabilidad establecidos. Ello impide que sean evaluados en su ejecución, cumplimiento e impacto.
3. En la mayor parte de los casos, la decisión de firma de Convenio o Contrato, con quien, o en que términos, depende del incumbente principal; aquellos en los cuales median recursos, se asignan sin concurso previo, sin análisis de pertinencia de los montos, ni ninguna modalidad de evaluación. La provisión de servicios a la población nunca ha sido costeadada para servir de base a las solicitudes de recursos, por lo que el monto depende en la mayoría de los casos de la voluntad de quien lo otorga.
4. A pesar de ello, existen elementos positivos en lo relativo a la contratación, y la forma como se esta llevando a cabo en ciertas entidades puede servir de referente de cara al futuro.
 - Tal es la situación de los mecanismos de asignación de recursos que sigue PRONATURA, a través de un Comité de Selección Mixto, integrado por: Gobierno, PNUD, ONG y Grupos de Base.
 - Igualmente, empiezan a hacerse más frecuentes, modalidades de Convenios múltiples que incluyen no solo el beneficiado directo y las instancia gubernamentales asociadas, sino a la Comunidad en la cual se desarrollará la acción. Tal es el caso de los Convenios del INVI, para construcción o reconstrucción de viviendas, en los cuales están incluidos los beneficiarios (caso INVI-CEA que incluye los trabajadores; caso INVI-IDDI; caso INVI-Ayuntamiento-Asociaciones de vecinos).

1.5.5. Asignación de Subsidios

Es uno de los mecanismos más socorridos para obtener recursos del Estado por parte de las OSC, particularmente las ONG. Constituye uno de los mecanismos de relacionamiento menos democráticos entre el Estado y estas instituciones. Ello así por que:



- a. No hay una clara definición sobre la función de los fondos complementarios del Estado, ni tampoco sobre quien es acreedor a dichos fondos.
- b. Los mismos son asignados, a partir de una solicitud que se origina por lo general en la propia OSC. Y no esta sujeta a ningún tipo de verificación o control previo la decisión; esta depende de la discreción de la autoridad. Ello explica la existencia de subsidios que no responden al ámbito de competencia de la institución, como es el caso del Consejo Comunitario de Desarrollo de la Sierra, o el Consejo Nacional de la Producción Lechera; o el financiamiento de instituciones que surgen con la finalidad de conseguir fondos y mejorar los servicios de determinadas instituciones públicas, y terminan pidiendo un subsidio a la misma dependencia para realizar el trabajo. Tal es el caso de Patronato del Hospital Carl T. George, de San Pedro de Macorís, o el Patronato Dominicano contra la Diabetes, o del Hospital Psiquiátrico Padre Billini.
- c. En la practica, no están sujetos a regulaciones:
 - no media ningún tipo de acuerdo para su asignación (no se firma contrato, convenio alguno, sino que se incluye el nombre de la institución beneficiaria en la nómina, y a partir de allí su cheque empieza a ser emitido).
 - pueden ser utilizados a discreción por la institución beneficiaria; es decir, pueden ser aplicados a cualquier renglón de gasto o actividad que la institución desee sin restricción alguna. Es en la practica un “regalo” que le hace el Estado para que lo use como le plazca.
 - no se exige rendición de cuentas para desembolsar los recursos, ni existen procedimientos de control y supervisión institucional sobre el manejo de los mismos. Más sorprendente aún, las instituciones serias que operan sobre normas y procedimientos administrativos y contables apropiados y periódicamente remiten sus informes a la Sectorial, se han encontrado con la solicitud de funcionarios de la misma, de que no envíen los informes, ya que no tienen medios para procesarlos o almacenarlos. Caso particular de SESPAS .
 - Tampoco hay evaluación o seguimiento periódico de las acciones, con lo cual esta modalidad se convierte en un codiciado “seguro de vida” para quien lo obtiene, a costa de los fondos de los contribuyentes.
- d. Estas características, estimulan la corrupción desde diversas perspectivas ya que estos subsidios:
 - Pueden ser asignados (y de hecho lo son) con criterios clientelistas (relaciones políticas, proselitismo) o de beneficio personal. (antiguos funcionarios que tienen su ONG y lograron subsidio de la Sectorial en la cual trabajaban).
 - Pueden ser asignados (y de hecho lo son) a instituciones fantasmas (al no ser supervisados, la institución puede ser una pantalla o incluso haber dejado de existir y el cheque seguir siendo emitido y cobrado).¹⁷

¹⁷ Hay casos detectados y fundamentados en el proceso conjunto SESPAS-INSALUD de Habilitación descrito más adelante.

- Pueden ser asignados (y de hecho lo son) sin contar con la autoridad correspondiente ni la instancia responsable. Por ejemplo, la Presidencia de la República otorga de forma directa un subsidio y lo carga al presupuesto de la sectorial correspondiente, o envía una comunicación al incumbente para que lo haga.
- EL Poder Legislativo, en el proceso de aprobación del Presupuesto, incluye instituciones de su interés, concede aumentos en los montos, y modifica la estructura de presupuesto sometida para cubrir estas erogaciones. (resta de programas y servicios para financiar este renglón) todo ello sin consultar siquiera a la Sectorial.¹⁸
- Estos últimos dos procedimientos, dan al traste con cualquier iniciativa de regularización y control que los técnicos responsables de las sectoriales puedan llevar a cabo. Una institución que solicita subsidio y es rechazada por cualquier razón (incapacidad institucional; no responde a las prioridades establecidas, o existe una restricción presupuestaria), simplemente se dirige a la Presidencia o al Congreso y obtiene lo que desea, restando así autoridad a los procedimientos institucionales. La experiencia del sector salud, que recién ha iniciado un proceso de Habilitación de ONG¹⁹ para establecer mecanismos que modifiquen esa situación, se ha visto afectada por estos manejos.

Las condiciones descritas, implican que, no existe un efectivo mecanismo de negociación entre las instituciones y el Estado para la obtención de los recursos, y que no necesariamente el número de instituciones que acceden a estos recursos son expresión de fortaleza de la sociedad civil; por el contrario, instituciones cuya garantía de vida viene dada por un subsidio bajo tales condiciones, y tienen un pobre relacionamiento con otros mecanismos de financiamiento, debilidades gerenciales importantes y medios poco democráticos de obtener los recursos, no contribuyen en modo alguno al fortalecimiento de la democracia y a la consolidación de la sociedad civil, sino a la perpetuación de la corrupción, la debilidad institucional y el escaso desarrollo de la democracia.

Además, estos mecanismos contribuyen a reproducir una cultura de la dependencia externa para la resolución de los problemas (externalidad), y una visión paternalista del Estado, que en nada propician una sociedad de co-gestión, autorresponsabilidad y participación social, evidenciando además una pobre percepción del rol, funciones, responsabilidades y espacios de desarrollo de las OSC y especialmente las ONGs, que es necesario ayudar a fortalecer.

¹⁸ Para el presupuesto de 1998, el Congreso restó RD\$80 millones de los solicitados por la SESPAS para el Programa 3 (Servicios operativos) y los reubicó con la finalidad de asegurar la subvención a la Plaza de la Salud en los términos originales de RD\$9 millones mensuales (había sido reducida por ONAPLAN y ONAPRES), y RD\$30 millones a nuevas ONG que dichos Congresistas introducían para ser financiadas.

¹⁹ La actividad se lleva a cabo conjuntamente con el Instituto Nacional de la Salud, INSALUD, con el apoyo financiero de USAID. El esfuerzo está descrito en un Convenio firmado entre el INSALUD y la SESPAS en Abril de 1998, para tales fines. Para apoyar la iniciativa, la SESPAS designó una Comisión de Habilitación de ONGs, compuesta por funcionarios de alto nivel de la institución, y la representación del INSALUD. Como parte de las actividades, una comisión conjunta SESPAS-INSALUD elaboraron un formulario de registro para las ONG que reciben subsidio por la Secretaría. Las que no respondieron el formulario, han sido visitadas como mecanismo para establecer su existencia y condiciones, y tomar decisiones preliminares en relación con la asignación vigente. También el INSALUD ha celebrado encuentros con estas y otras instituciones, para discutir los criterios alrededor de los cuáles definir el proceso de acreditación, y los mecanismos de relacionamiento con el Estado.



- e. Vale la pena sin embargo destacar que si bien lo descrito es lo predominante, **no todas las instituciones que reciben subsidio se encuentran en esa situación**, ni internamente, ni en el uso que dan a los recursos. Dentro de las ONGs hay instituciones de reconocido prestigio por la labor que desempeñan y la honestidad y transparencia con que se manejan.

En lo que no hay diferencias entre estas instituciones de mayor nivel de responsabilidad y desarrollo institucional con las demás, es que tampoco media entre ellas y el Estado mecanismo alguno de regulación; su manejo transparente es una característica propia, no un producto de una exigencia contractual o de otro orden con el Estado.

- f. Por otra parte, no todas las que reciben subsidio son instituciones no lucrativas; pueden ser instituciones lucrativas con programas especiales para grupos de población desfavorecidos, como es el caso de Corazones Unidos, que recibe por esta vía una importante asignación mensual.
- g. A estas consideraciones se agrega el hecho que la erogación de fondos por este mecanismo es bastante significativa, por lo cual se hace urgente su solución. A pesar de que puede estar ligeramente abultada, por que esta vía sirve también para otorgar subsidios a instituciones públicas a las cuales se desea aumentar los fondos, los montos para tres instituciones son los siguientes:
- I. La SESPAS, otorga subsidio a 203 OSC dentro del presupuesto de 1999, por un monto anual de RD\$115.8 millones. En el presupuesto de 1998, el numero de instituciones beneficiadas era de 172, y el monto correspondiente a RD\$95,558,790. Es importante hacer notar, que ni el incremento en montos ni la inclusión de nuevas instituciones fue decisión de la SESPAS. Todo lo contrario, la Dirección de Planificación había recibido instrucciones precisas de la Oficina Nacional de Presupuesto y la ONAPLAN, para no modificar estas partidas, y así lo hizo. Presupuesto y el Congreso lo modificaron.
 - II. La SEEC por su parte, , en el presupuesto para 1998, otorgó subsidios a 222 OSC, por un monto anual de RD600,145,765. Dentro de esta partida presupuestaria, se contempla el presupuesto de la universidad estatal, UASD, la cual recibe a su vez, RD\$600,245,765. Si agregamos esto al monto presentado de la SEEC, el rubro relativo a subsidios, dentro de su presupuesto asciende a RD\$1,286,828,785,
 - III. La Presidencia de la República, en el presupuesto para 1998, otorgó subsidios directos a 207 OSC por un monto ascendente a RD\$637,342,405.

Para finalizar, es necesario mencionar, que además del esfuerzo que viene llevando a cabo la SESPAS, conjuntamente con el INSALUD para regular estos procedimientos, la Oficina Nacional de Planificación inició en 1997, un proceso de Registro de todas las instituciones receptoras de subsidios por parte del Estado, a fin de regularizar su situación, y establecer mecanismos de control. Este trabajo no ha podido ser concluido.

1.5.6. Asignación de otros recursos

Se refiere a la asignación de recursos no financieros a instituciones de la sociedad civil, tales como: personal, equipos, o facilidades físicas. En esta categoría agrupamos experiencias de la SESPAS tales como la asignación de Psicólogos a Hogares Crea, Bioanalistas al INIECONT, o Médicos al Oncológico. O, la asignación de equipos de Rayos Equis comprados por el Estado al Centro Juan XXIII de la PUCMM, en Santiago.

Cumplen con condiciones similares a los subsidios: no están regulados, no existen criterios claros sobre su asignación, no hay supervisión o control de los mismos, etc. Con el agravante que mantienen una carga adicional para el Estado, sin los beneficios de contrato alguno, o compromiso que establezca que a cambio de este apoyo, serán atendidos problemas prioritarios o cubiertos servicios a determinados grupos de población.

En algunos casos, hay instituciones beneficiadas por partida doble: subsidio más personal asignado. Tal es la situación del INIECONT, o los Hogares Crea, para referirnos solo a dos casos. Si bien es cierto que es innegable que muchas de ellas hacen un excelente servicio al país, y que de hecho son las únicas instituciones de su género, no menos cierto es (y muchas de ellas están deseosas de hacerlo) que la situación debe regularizarse para todas, estableciendo Reglas del Juego claras para recibir los beneficios a cambio de servicios a la población, con rendición de cuentas y presentación de resultados.

1.5.7. Asambleas

Bajo este rubro, hemos incluido la modalidad de encuentros abiertos para debatir temas de la Agenda Pública con participación de la sociedad civil. Los mejores ejemplos de ello son las Vistas Públicas y los Cabildos Abiertos. Estos últimos sin embargo, no son una modalidad oficial, sino una iniciativa democratizadora propia de algunas gestiones municipales. En este sentido, está planteada una propuesta de la COPRYME, para hacerlos espacios permanentes de Consulta a nivel Municipal.

1.5.8. Otras Comisiones e instancias de Coordinación y deliberación

Se refiere a otros espacios de coordinación, establecidos por mecanismos internos de las Sectoriales, para fines muy concretos. Su función es por lo general coordinar, crear consenso, dar seguimiento a acciones puntuales relacionadas con problemas prioritarios de la Agenda sectorial. En el caso de Salud, por ejemplo, existe una Comisión de Habilitación de ONGs, conformada por Funcionarios de alto nivel (Subsecretarios y Directores Generales), conjuntamente con la Dirección Ejecutiva del INSALUD, con la finalidad de apoyar el proceso de habilitación, introducir las medidas que hagan falta para su ejecución, y proponer las acciones y decisiones que correspondan al proceso. No fue creada ni por Decreto ni por resolución; tiene alcance limitado al ámbito de la SESPAS y su relación con las ONGs, pero constituye un espacio de articulación verdaderamente importante, por el impacto que este proceso pueda tener en la regulación de la relación con estas instituciones.



1.5.9. Programas puntuales

Otro mecanismo que promueve relaciones conjuntas entre el Estado y las OSC, lo constituyen los Proyectos o Programas puntuales que se realizan con participación de ambos actores.

La tradición ha sido, definir programas y que las OSC, particularmente las de Base o Comunitarias lo ejecuten. Ha sido un mecanismo muy socorrido en iniciativas de Saneamiento Ambiental, Atención Primaria en Salud, Salud Comunitaria, Jornadas de vacunación, de Alfabetización, de Reconstrucción y/o Limpieza.

Sin embargo, en los últimos años, y en la medida en que la sociedad civil se consolida y fortalece institucionalmente, se han ido desarrollando nuevas formas de relación al interior de estos programas. Tal es el caso del Plan de Combate a la Pobreza: Comunidad Digna. Dicho Plan, fue formulado inicialmente sin participación de las OSC; una vez fueron éstas convocadas para ser incorporadas a la ejecución, lograron abrir un espacio de reflexión y revisión de la propuesta y sus mecanismos; realizaron una entrevista con el Sr. Presidente de la República para analizar algunos componentes, y finalmente firmaron un acuerdo (con ONAPLAN y la DIAPE) para una gestión conjunta de las actividades de Programa, impulsando cualitativamente la participación de las OSC, de instituciones contratadas o ejecutoras a instancias co-gestoras del conjunto del Proyecto.

1.6. Comentarios Finales

Para finalizar, si bien el análisis se realizó a lo largo de la presentación de la información, vamos a destacar a continuación algunos elementos y particularmente sugerir acciones para el fortalecimiento de los mecanismos de articulación Estado-OSC.

Es reciente el esfuerzo de articulación al interior de nuestras OSC y entre estas y el Estado. Comencemos por preguntarnos: ¿Cuál es el grado de independencia de nuestras OSC? En su relación con el Estado, salvo excepción de organizaciones representantes de intereses Empresariales o Comerciales fuertes, podríamos decir que es bajo:

- Las instituciones reciben subsidios, sin negociación o transparencia en sus mecanismos, sin acuerdos o reglas del juego claras, lo cual las hace muy vulnerables en esta relación;
- La participación que esta definida en la mayoría de las instancias que hemos revisado en los documentos, no es en decisiones sino en deliberaciones y en muchos casos no se cumple.
- El control sobre la gestión pública a través de los mecanismos descritos, es inexistente; lo que existe es la crítica opositora o no hacia el estado desde las OSC, y una profunda desconfianza entre ambos.
- Existen muy pocos espacios institucionales de carácter permanente; son circunstanciales o coyunturales en su mayoría.
- En los mecanismos de representación de las OSC no predominan los procedimientos democráticos.

- Sin duda alguna, se han ido creando las condiciones para cambiar esta situación, y en particular la presente gestión de gobierno ha abierto el mayor número de espacios participativos, y ha promovido mecanismos múltiples de intercambio entre el Estado y las OSC, incluyendo el Diálogo Nacional. Aún así, queda mucho por hacer para lograr en el país unas relaciones entre el Estado y las OSC, que contribuyan de forma efectiva a la consolidación de la democracia. En tal sentido, es necesario promover iniciativas de fortalecimiento dirigidas a:

1. En relación con la Legislación nacional:

- Promover que en la Reforma Constitucional y la Ley de Participación Ciudadana por las cuales están abogando diversos sectores el país, se defina el Derecho Constitucional de la población individual u organizada de participar de la Gestión del Estado a través de diversos mecanismos, mas allá del derecho a elegir y ser elegido.
- Además que sean definidos los mecanismos a través de los cuales se concretaría es participación de la sociedad civil en la gestión del Estado, puede incluir entre otros: la creación de un Gabinete Social ampliado; la contraloría social; la rendición de cuentas (de ambas partes); la co-gestión de los programas y servicios. Estos serían mecanismos estables y permanentes de articulación.

2. En relación con las instancias creadas por Decretos, Resoluciones, Disposiciones, que se sigan utilizando estos mecanismos tradicionales de definición de espacios transitorios de articulación, tan variados y novedosos como lo es la propia sociedad civil. Estos mecanismos sin embargo, deben diferir de los que predominan en estos momentos en algunas cosas:

- a) La representación de las OSC debe ser definida por las OSC, no por Decreto o Resolución.
- b) Las comisiones, grupos e instancias conformados deben tener una fecha de terminación y un producto esperado que pueda ser evaluado posteriormente.
- c) Deben obligar a las reuniones periódicas a fin de asegurar el seguimiento a las acciones, el manejo de los recursos y las actividades, expresan realmente el consenso de los integrantes, y no solo la voluntad del Director, Secretario o Coordinador Ejecutivo de la instancia.

3. En relación con la asignación de recursos, subsidios, contratos, etc., algunas modificaciones han de realizarse en lo inmediato:

- Definir el uso de los recursos del Estado transferidos vía subsidios, quienes son acreedores a los mismos, y bajo que condiciones.
- Eliminar la figura de “subsidio” en los términos en que opera hoy día y sustituirla por: Compra de servicios, Contratos con terminación por Productos; Fondos asignables por concurso para provisión de determinados servicios, con carácter limitado. Ello implica un esfuerzo de tecnificación de las acciones y costeo de los procedimientos que es necesario impulsar y apoyar desde diversas esferas.
- Establecer para ello los mecanismos mínimos de regulación de los procedimientos, que aseguren transparencia y calidad: Reglas del Juego previamente definidas: que los servicios a proveer



caigan dentro de las prioridades nacionales, cumplan con determinados criterios de calidad, normas de atención o construcción o ambiente, de acuerdo con el caso; que el uso de estos recursos esté reglamentado para ciertos rubros.

- Obligatoriedad de la Habilitación para las ONGs y otras instituciones, para conformar registro de elegibles;
- Asignación, supervisión y rendición de cuentas para dar seguimiento a cada acuerdo, contrato o compra de servicios, y que sea posible su revocación en caso de no cumplir con los compromisos establecidos.
- Estos mecanismos deben definirse a lo largo de un proceso, de común acuerdo, y deben darse a conocer públicamente.
- Para garantizar que se mantiene el esfuerzo por elevar el nivel y calidad de las acciones que involucran vinculación, asistencia, acompañamiento o articulación con la población, se debe promover la acreditación periódica de las instituciones, como mecanismo de búsqueda de calidad.
- Finalmente, es necesario hacer conciencia entre las diversas dependencias del Estado: Congreso, Sectoriales y la población, en la necesidad de respetar los mecanismos institucionales para definir el destino y uso de estos recursos.

4. En relación con las OSC:

- Es necesario realizar esfuerzos de concientización, para que estas asuman su responsabilidad en un proceso de co-gestión; demanden sus derechos y exijan el funcionamiento adecuado de las instancias en las cuales han sido designadas y están participando y cumpliendo con sus deberes, informando periódicamente a las autoridades y la población sobre el funcionamiento de las mismas (rendición de cuentas), accediendo de forma transparente a los recursos; definiendo mecanismos de elevación continua de la calidad para mejorar su capacidad de servicios, y re-calificarse frente a los usuarios, etc.
- Es importante además, invertir en el fortalecimiento institucional de las OSC, su eficiencia y capacidad gerencial, para poder desarrollar mecanismos alternos a los fondos públicos para obtener recursos para su desarrollo, dotándolas de mayor autonomía, por tanto mejores condiciones para negociar y fortalecerse, contribuyendo por tanto a fortalecer la democracia misma.

2. Lineamientos básicos para el establecimiento de un marco jurídico y alternativas de relación entre Estado-OSC

2.1. Consideraciones generales

A lo largo del desarrollo de la investigación se fue afinando el consenso en torno a las características que definen el contexto en el cual esta propuesta se presenta, las cuales sirven de Marco a los lineamientos básicos para el Marco Jurídico y la Relación entre el Estado y las OSC dominicanas. Estas características son:

1. **Fortalecimiento de la Democracia como base conceptual y compromiso social:** El punto de partida de la propuesta es la Democracia, entendida como la afirmación permanente de la autoridad democrática, la secularización de las instituciones y procedimientos democráticos, el pluralismo político, las libertades públicas, el respeto por los derechos humanos y una baja conflictividad social.
2. **Características de esta Democracia en construcción:** Esta Democracia en construcción busca, para fortalecerse, la equidad social, la transparencia en las decisiones, la definición en las competencias institucionales, la superación de las debilidades en la gestión (para formular políticas públicas, generar marcos regulatorios apropiados, etc), y el combate a la corrupción.
3. **Las nuevas relaciones:** Implica, también, nuevas relaciones entre los poderes del Estado, y las relaciones entre ciudadanía y autoridad gubernamental, así como los sistemas de consulta y participación, como elementos fundamentales de este proceso.
4. **Nuevas relaciones, nuevas reglas sociales:** La Democracia, vista en estos términos, no implica la eliminación del conflicto o las diferencias; por el contrario, parte de un reconocimiento y aceptación de los mismos como válidos, e introduce mecanismos diferentes de resolución de estos a través de procedimientos institucionalizados, el diálogo, la concertación política y el consenso, en la búsqueda de un liderazgo compartido en la conducción de la sociedad.
5. **Los actores: el Estado:** En este proceso de construcción democrática, el Estado fortalece su rol regulador, garante de los derechos de las personas y responsable de diseñar políticas y reglas que promuevan la equidad, aseguren la calidad de las acciones y velen por el buen uso de los recursos, con independencia entre las instancias reguladoras e intereses particulares. Se apoya en la sociedad civil, promueve el control social sobre el sistema en su conjunto.



6. **La Sociedad Civil:** Entendida como organizaciones e instancias que se relacionan entre sí en un ámbito conflictivo y contradictorio, se distingue de la sociedad política en que no busca como ésta el poder político, sino participar de la gestión del Estado para asegurar ser “bien gobernados”²⁰ “democratizar la democracia”²¹ y contribuir a una gestión de inclusión. La noción de sociedad civil evoca poder convocatorio, movilización, participación, inclusión social y política vinculada a los más excluidos; no sustitución del Estado, ni de los partidos políticos, sino establecer relaciones con dicho Estado para contribuir a la profundización de la Democracia. Luego, para fortalecer la democracia es importante fortalecer la sociedad civil.²²
7. **Fortalecimiento de la sociedad civil:** Además de su crecimiento, un elemento clave es la forma como se relaciona con la sociedad política, es decir el nivel de articulación y relaciones que tiene con el estado, y los mecanismos a través de los cuales se dan dichas vinculaciones. Estas relaciones de la sociedad civil con el Estado deben darse sobre reglas claras, para contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática, con procedimientos democráticos, pluralismo y transparencia en sus acciones, buscando la equidad y combatiendo la corrupción. Apoyar el diálogo y la concertación, demandar participación y asumir responsabilidad en los espacios compartidos. La sociedad civil, asume un rol co-responsable en una gestión social participativa, y realiza acciones de control social y autorregulación.
8. Para fines del presente documento, y dado que todas las propuestas de relaciones que abordamos son entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, no individuos, hemos decidido asumir la propuesta de Quiñones, y denominar las instituciones de la sociedad civil, para fines vínculos o relaciones, como Asociaciones Sin Fines de Lucro.

2.2. Requisitos para un Marco Jurídico en las relaciones entre Estado y Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL)

Para poder reflejar los principios y consideraciones expuestas, el marco jurídico debe ser una herramienta que defina las reglas, a la vez que fomente el desarrollo de esos espacios y mecanismos de articulación, de pobre desarrollo hoy día. Ese marco debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser tan amplio y diverso como lo es la sociedad civil.
- Ser elaborado de forma consensuada entre los diferentes sectores involucrados.

²⁰ Cela, Jorge, “Descentralización y participación de la Sociedad Civil”. Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999.

²¹ Villamán, Marcos, “La Sociedad Civil: algunas consideraciones.” Ponencia presentada en el “Panel sobre la Sociedad Civil”, INTEC, 1999.

²² Estos son parte de los acuerdos de consenso alrededor de las exposiciones y las preguntas del “Panel sobre Sociedad Civil”, organizado por el área de Ciencias Sociales del INTEC, conjuntamente con el Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INTEC-BID, en Junio del presente año.

- Tomar en cuenta las iniciativas existentes o en curso y enriquecerse de ellas. (Proyecto de Resolución Municipal sobre la institucionalización del reconocimiento y la participación municipal de las organizaciones comunitarias de base en el Distrito Nacional; los Proyectos de Ley de Participación Social elaborados por la COPRYME; la mesa de Trabajo PUCMM-BID sobre Reforma del Estado; los aportes de ALIANZA ONG sobre el marco regulatorio y tributario, entre otros.
- Buscar equidad en la participación, de forma tal que el nivel de participación de las instituciones no se incline hacia uno u otro tipo de institución, sino que responda a reglas claras en las cuales los derechos y los mecanismos de distribución de la participación estén establecidos.
- Promover el fortalecimiento institucional para que las instituciones tengan:
 - I. Una clara definición de su misión y roles;
 - II. Mecanismos de Democracia Interna;
 - III. Capacitación;
 - IV. Enfoque de equidad de Género.
- Debe además contribuir a afianzar el rol del Estado en sus diferentes niveles y poderes, en los términos descritos.
- Su elaboración debe establecer con claridad los siguientes criterios:
 - I. Una definición de los actores y sus responsabilidades;
 - II. Una clasificación de las ASFL y sus características;
 - III. Los criterios para el reconocimiento de las instituciones, así como los deberes y derechos que el mismo conlleva;
 - IV. La definición clara de lucro, mecanismos de vigilancia y control y las sanciones correspondientes;
 - V. La definición de las exenciones correspondientes, derechos, deberes y sanciones en su cumplimiento;
 - VI. Incentivos y beneficios fiscales diferenciales en función de la población beneficiaria, y el seguimiento, evaluación y sanciones al respecto (no es lo mismo una institución dedicada a proveer servicios a la población, que una de investigación, o una asociación profesional);



- VII. La habilitación, como requisito para la asignación de recursos, a los fines de asegurar que las instituciones son capaces de proveer los servicios que comprometen con la población;
- VIII. Un procedimiento especial para las asociaciones de instituciones, redes y consorcios;
- IX. La definición clara de las instancias reguladoras. Sugerimos tres de ellas: Control estatal, tal como establecen las Leyes vigentes; Control social, por medio de una instancia mixta que dé seguimiento a las acciones de las instituciones;
- X. Autorregulación, como el mecanismo ideal para que las ASFL establezcan sus criterios de seguimiento y evaluación, fortaleciendo su credibilidad e imagen externa;
- XI. La autorregulación, a su vez, significa estatutos claros, rendición de cuentas públicas, libros abiertos, democracia interna, la adscripción a un organismo de seguimiento del sector; un doble registro, de acuerdo con las leyes vigentes y en el organismo de seguimiento que sea definido.
- XII. Finalmente, debe incentivar la acreditación, como movimiento voluntario a través del cual las organizaciones del sector, promueven la calidad de forma constante y buscan mejorar sus capacidades para ofrecer, a su vez, mejores servicios.

2.3. Alternativas de Relaciones entre el Estado y las Asociaciones Sin fines de Lucro

Esos principios y ese Marco Jurídico de Relaciones, deben darse en el contexto de mecanismos de vinculación que superen las debilidades en que se dan las relaciones actualmente. Las relaciones entre Estado- ASFL, en el contexto democrático que queremos, deben:

- Contribuir a fortalecer la democracia interna y las relaciones interinstitucionales;
- Sustentarse en la transparencia en las relaciones interinstitucionales, la asignación de los recursos, y el uso de los mismos;
- Aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios;
- Incentivar el desarrollo local;
- Establecer los mecanismos que eviten la co-optación de las ASFL por parte del Estado.

Para ello sugerimos:

1. Una clara definición de las instancias de participación y relación entre el Estado y las ASFL, a todos los niveles del Estado: gabinete social, sectorial, provincial, municipal, e instancias de coordinación con los demás poderes del Estado (Judicial y Legislativo). La representación de las ASFL en estas instancias no debe ser definida a priori por los designatarios, sino seleccionada democráticamente por las instituciones.

2. Una definición operativa del mecanismo de relación puesto en vigencia, sus alcances y limitaciones: Coordinación, Contratación, Asistencia Técnica, Co-Gestión, Apoyo, Compra de Servicios.
3. La eliminación del subsidio como mecanismos de vinculación, y su sustitución por una relación cuya asignación, manejo y resultados contribuyan con la transparencia.
4. Definir el uso de los recursos del Estado: Quiénes tienen acceso a los mismos; sobre cuales prioridades; bajo cuales condiciones, y que restricciones aplican (ej. No debe acceder a recursos del Estado una institución creada para apoyar una instancia pública, como sería el Patronato de un Hospital)
5. Establecer con claridad y accesibilidad para todos, los mecanismos de selección y aprobación. Los fondos del Estado deben ser concursados, y las asignaciones otorgadas como compra de servicios, en base a población atendida territorio cubierto, producto entregado u otra que se decida.
6. Para el llamado a concurso, las diversas dependencias contarán con un registro de elegibles, en el cual cuentan sólo instituciones que han sido previamente habilitadas, es decir, certificada su capacidad de ofrecer el servicio en cuestión.
7. Las instituciones del Estado, deben tener:
 - mecanismos de monitoreo;
 - mecanismos de recepción de la rendición de cuentas correspondiente.
8. Deben asignar e identificar un por ciento del presupuesto sectorial para las actividades a realizarse junto con las ASFL. Además, valorar la posibilidad de exigir contrapartida a la asignación de fondos estatales y, a su vez, ofrecer apoyo en contrapartida para proyectos de gran magnitud con financiamiento externo.
9. Finalmente, deben crear las condiciones para ejecutar parte de las acciones con las ASFL, a través de los mecanismos descentralizados que establezca el proceso de descentralización en curso en el país.

A fin de integrar, tanto las consideraciones básicas, como las propuestas de Marco Jurídico y de relacionar, proponemos como instrumento, una Ley Marco que contenga los elementos generales descritos, y sea complementada con Leyes específicas y/o Reglamentos de aplicación. Dicha ley, a la vez que regula, contribuye a fomentar las actividades y relaciones entre el Estado y las ASFL.²³

²³ Nos hemos basado en el esquema de la “Propuesta de Ley de Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles”. Presentada por el Centro Mexicano para la Filantropía, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Foro de Apoyo Mutuo, y la Fundación Miguel Alemán.



2.4. Notas complementarias: Jorge Cela e Isabel Pedrazuela y Rhina Quiñones

Texto Complementario No. 1

Jorge Cela e Isabel Pedrazuela: “Clasificación Actual y Agrupación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana OSC: Descripción de sus características”.

Para la clasificación de las instituciones hemos encontrado diversas modalidades: la designación por el tipo de institución²⁴, por la actividad que realiza²⁵, o por la población atendida. Por considerarla la versión más completa y productiva, además, de un detallado análisis de la realidad nacional, asumimos la propuesta de clasificación presentada por Cela y Pedrazuela²⁶, cuya versión reproducimos textualmente a continuación. El criterio de clasificación asumido toma en cuenta a los beneficiarios de las acciones.

“Organizaciones de Servicios a Terceros:

Agrupar a aquellas organizaciones que no tienen como beneficiarios de sus acciones a los miembros que la componen. Son equipos técnicos. Su ámbito de actuación trasciende lo local. Obtienen sus recursos, habitualmente, de fuentes externas.

Nos referimos principalmente a fundaciones, patronatos, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales.

A su vez, las organizaciones de servicios a terceros se pueden dividir en:

Organizaciones de acción social y asistencia humanitaria: prestan servicios de salud, nutrición, asistencia a envejecientes, etc. Podemos citar a Pro-familia, Liga Dominicana contra el Cáncer, Servicio Social de Iglesias;

Organizaciones de desarrollo comunitario: prestan servicios de saneamiento ambiental, infraestructura, etc. Podemos citar a Ciudad Alternativa, Instituto para el Desarrollo Integral...;

Organizaciones de fomento económico: prestan servicios a través de capacitación laboral, microcréditos, etc. Podemos citar a ADEMI, ADOPEM ...;

Organizaciones de asistencia técnica: prestan diversos servicios técnicos especializados. Podemos citar a CEDAIL (asistencia legal), Casa Abierta (asistencia psicológica), Centro Poveda (formación del profesorado) ...;

²⁴ Clasificando las instituciones de acuerdo a su nombre y significado jurídico, como hace la Lic. Rhina Quiñones en la revisión realizada para la consultoría “Legislación para la Regulación de las OSC”, realizada para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en República Dominicana. INTEC-BID. 1999

²⁵ Tal es el caso de la “Propuesta de Ley de Fomento a las actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”. Presentada por el Centro Mexicano para la Filantropía, Convergencia, Foro de Apoyo Mutuo y Fundación Miguel Alemán, en México. s/f

²⁶ Cela s.j., Jorge y Pedrazuela, Isabel : “Clasificación actual y agrupación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (OSC): descripción de sus características”. Consultoría realizada para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en República Dominicana. INTEC-BID. 1999

Organizaciones de educación ciudadana: prestan servicios a la población en la adquisición de conocimientos en derechos y deberes ciudadanos, fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias. Podemos citar al Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Fundación Solidaridad,...

Organizaciones de apoyo a grupos vulnerables: prestan servicios a la población cuyas condiciones de vida son peores por razón de sexo (mujer), edad (menores), raza (población haitiana y dominicana de ascendencia haitiana). Podemos citar a CE-Mujer, Mujer en Desarrollo (MUDE), Mujer Dominico-Haitiana (MUDHA), Niños del Camino, Servicio Jesuita a Refugiados, Centro Puente;

Organizaciones de investigación y difusión: prestan servicios de estudio, investigación, asesoría, etc. Podemos citar a CIECA, CIPAF, CEUR...

Organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos

Agrupamos a aquellas organizaciones cuyos miembros luchan por los derechos de la ciudadanía. Usualmente cuentan con personal técnico de apoyo. Su radio de acción puede ser local y nacional (e incluso internacional, organizaciones de población dominicana con sede en Estados Unidos, España... que defienden sus derechos ciudadanos en República Dominicana). Obtienen sus recursos de las cuotas de sus miembros y en ocasiones con aportes externos.

Nos referimos principalmente a movimientos cívicos, organizaciones de consumidores, organizaciones de personas discapacitadas, organizaciones ecológicas.... Podemos citar, entre estos últimos, a Participación Ciudadana, Movimiento Pro-Voto del Dominicano en el Exterior (sede en Nueva York), Movimiento Nacional por el Derecho a la Paz, Asociación de Impedidos Físico-Motores (ASODEFIMO), Consumidores Unidos...

Organizaciones comunitarias

Agrupamos a aquellas organizaciones cuyas acciones benefician a su membresía, pero trascienden al resto de la comunidad. Su radio de acción es local (tanto urbano como rural). Cuentan con las cuotas de sus miembros y en ocasiones realizan actividades recaudatorias de fondos, excepcionalmente obtienen recursos externos.

A su vez, se pueden clasificar en organizaciones territoriales, funcionales y campesinas.

Territoriales: tienen como objetivo básico la promoción del desarrollo comunal. Nos referimos a: juntas de vecinos, comités barriales, uniones vecinales, asociaciones de pobladores, asociaciones pro-desarrollo.

Funcionales: tienen como objetivo básico desarrollar aspectos particulares de la vida cotidiana de las comunidades. Nos referimos a: asociaciones de padres, madres y amigos de las escuelas, comités de salud, clubes culturales, clubes artísticos, clubes deportivos, clubes recreativos, clubes juveniles, clubes de amas de casa, organizaciones eclesiales, etc.



Campesinas: tienen como objetivo básico apoyar los intereses del campesinado, incluyendo sus intereses comunitarios. Nos referimos a las asociaciones de agricultores, organizaciones de productores, etc.

Organizaciones Corporativas

Agrupar a aquellas organizaciones que tienen como beneficiaria a su propia membresía, que actúan en defensa de sus intereses. Su radio de acción es local y nacional. Obtienen sus recursos, normalmente, de las cuotas de sus miembros.

Nos referimos a asociaciones de profesionales, sindicatos y organizaciones empresariales.

Asociaciones de Profesionales: tienen como miembros a profesionales de diversos ámbitos. Podemos citar a la Asociación Médica Dominicana, la Asociación de Periodistas Profesionales, la Asociación Dominicana de Profesores, el Colegio de Abogados...

Sindicatos: son organizaciones de trabajadores. Podemos citar a la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Central General de Trabajadores, SITRACODE...

Organizaciones empresariales: organizaciones que agrupan a diversas empresas en defensa de intereses específicos. Podemos citar a la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, la Federación de Mujeres Empresarias, la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito,"²⁷...

Texto Complementario No. 2.

Tomado del Documento de Consultoría de la Lic. Rhina Quiñones. "Legislación para la Regulación de las OSC", realizada para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en República Dominicana. INTEC-BID. 1999.

En nuestro país, no existe la obligación legal para las Asociaciones sin Fines de Lucro de mantener una relación directa y continua con alguna entidad gubernamental supervisora, que regule su funcionamiento y el cumplimiento o no de los objetivos de su creación.

Hasta ahora, los mecanismos de control existentes son de carácter tributario, dirigidos más a las empresas donantes que a las mismas Asociaciones, para verificar si las donaciones deducidas por

²⁷ "No hay que confundir con las fundaciones creadas por algunas empresas, como la Fundación Brugal; éstas se agrupan dentro de las organizaciones de servicios a terceros."

"Como se puede comprobar, en esta clasificación asumimos las consideraciones de Ramonina Brea respecto al status especial de las Iglesias, con lo que la Jerarquía de las iglesias no clasifican como organizaciones de la sociedad civil, aunque si las organizaciones eclesiales (clasificadas dentro de las organizaciones comunitarias funcionales)

"Los medios de comunicación y las cooperativas se definen como empresas, con lo cual no forman parte de las OSC. Sí forman parte del las organizaciones de la sociedad civil los operadores de medios (estarían dentro de las asociaciones profesionales, y las organizaciones de cooperativas estarían dentro de las organizaciones empresariales).

A las universidades se les considera como OSC, clasificadas dentro de las organizaciones de servicios a terceros."

"Los partidos no se admiten como OSC, sino como organizaciones de la sociedad política."

las empresas, lo han sido realmente, en la cantidad señalada como donación de la empresa que la deduce, para evitar, hasta cierto punto, que estas donaciones puedan ser usadas como mecanismos de evasión.

Sin embargo, podemos señalar algunos que, con poca aplicación hasta la fecha, podrían considerarse hasta cierto punto como mecanismos de control administrativo, excluyendo la ejecución de sus programas anuales y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previamente trazados.

Entre ellos podemos señalar los controles que se establecen para que la Dirección General de Impuestos Internos pueda controlar las donaciones deducibles a los fines impositivos, así como el cumplimiento de los deberes formales por parte de las Asociaciones sin Fines de Lucro.

Otro mecanismo de control administrativo es el establecido en el artículo 2 de la ley 130, del 2 de diciembre de 1942 y sus modificaciones. Dicha disposición legal expresa que “compete a la Cámara de Cuentas el conocimiento, revisión y aprobación de todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito de Santo Domingo, (hoy Distrito Nacional), de las Comunes (hoy Municipios), Juntas de Distritos (hoy Distritos Municipales), establecimientos públicos y las instituciones que reciban subsidios de los expresados organismos.” Por lo cual tenemos que concluir que no es un mecanismo de control a ejercer sobre todas las Asociaciones, sino sólo sobre aquellas que reciban subsidios del Estado en algunas de sus demarcaciones políticas. Y, además, se trata de un mecanismo de auditoría contable que no tiene que ver sobre la validez de sus programas, objetivos y metas, ni mucho menos con su ejecución.

Con la misma orientación contable, se establece la facultad de la Contraloría General de la República de auditar, de verificar “las cuentas que deban rendir las personas o entidades que reciban o manejen fondos públicos” (Ley No.3894). Aunque se rumora insistentemente que tales mecanismos de auditoría estatales van a ser usados para realizar la auditoría de las Asociaciones sin Fines de Lucro, nos parece un mecanismo incompleto pues todas las Asociaciones no perciben fondos públicos y, en ocasiones, no reciben del Estado fondos en cantidades significativas en relación con su presupuesto total de ingresos y gastos; estas auditorías tienen que ser necesariamente incompletas, tanto en cuanto al número de las Asociaciones sin Fines de Lucro a auditar, como en términos de si la auditoría sería de todos los fondos recibidos o sólo de aquellos que fueron donados por el Estado. La propuesta más recurrida es la de la transparencia, ya sea vista desde el punto de vista de que las Asociaciones sin Fines de Lucro deban hacer de público conocimiento las informaciones referentes al monto y origen de sus recursos y al manejo y destino de los mismos, o bien desde el punto de vista de que las informaciones que las Asociaciones sin Fines de Lucro deban presentar sean depositadas en un organismo gubernamental u otro que sea creado para dichos fines de carácter mixto o intersectorial. El objetivo sería el de mantener éstas informaciones abiertas a la consulta y a la opinión pública.

Es preciso mencionar que, como todas las demás organizaciones y empresas, las Asociaciones sin Fines de Lucro se encuentran sujetas a las leyes generales del país en lo referente a la retención y pago del Impuesto sobre la Renta correspondiente a salarios, cotizaciones de Seguro Social, informes regulares, formularios y libros que deben mantener vigentes para diferentes instituciones, tales como: la Secretaría de Estado de Trabajo, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS).



Además, las asociaciones sin fines de lucro en determinadas circunstancias deberían pagar el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), a pesar de que, como señalamos anteriormente, en la práctica se las considera exentas.

Ahora bien, ninguno de estos controles garantiza una verdadera evaluación en relación con la eficiencia o eficacia con las que las Asociaciones sin Fines de Lucro han ejecutado sus programas, ni la validez de los objetivos de dichos programas.

Es preciso modernizar la legislación referente a las Asociaciones, y consideramos que debe distinguirse entre aquellas asociaciones que brindan un servicio a sus miembros por su condición de miembro, de aquellas que brindan un servicio a terceros, o bien a la comunidad en sentido general. La modernización debería ir en el sentido de dar mayores incentivos y beneficios fiscales a aquellas Asociaciones que se orientan a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

2.5. Otros aportes posibles identificados

De la revisión documental realizada, así como del análisis y propuestas expresadas, se ponen en evidencia otros posibles productos, complementarios al proyecto, o parte de un nuevo proyecto, continuación del actual:

- 2.5.1. Como recomendación al Equipo de Tributación, retomamos una sugerencia hecha por el Dr. Quiñones, en el sentido de que sea integrado en un solo documento toda la legislación relativa a las leyes impositivas que afectan las OSC. Dicho material puede ser objeto de difusión y capacitación al interior del proyecto y en acciones ampliadas a nivel nacional.
- 2.5.2. Basados en las limitaciones identificadas, desarrollar programas de Desarrollo de Capacidades en Profesionalización y Expansión de las actividades de Recaudación. Este tema puede ser retomado por el Convenio INTEC-ALIANZA ONG de Fomento a la Filantropía y la Inversión Social del Empresariado.
- 2.5.3. Es necesario, para avanzar en las negociaciones con el Estado y en la puesta en marcha de nuevos mecanismos que propicien las relaciones, capacitar a las ASFL y desarrollar procedimientos para:
 - costeo de servicios;
 - sistemas de contabilidad por proyectos;
 - cuentas nacionales para ASFL.

El INTEC puede asumir el desarrollo de programas de capacitación en estas líneas, conjuntamente con la acciones en capacitación que se desarrollan a través de la Consultoría de Clara Báez sobre necesidades de capacitación.

- 2.5.4. Desarrollar métodos de trabajo y capacidades institucionales para Negociación, Concertación y Manejo de Conflictos. Sobre este particular, la COPRYME ha estado trabajando en el país con innumerables instituciones, y podría servir de apoyo al desarrollo de un programa dirigido a las ASFL.

2.6. Estrategia de sostenibilidad

A fin de darle continuidad a las acciones propuestas en este componente del Proyecto, proponemos la formulación y puesta en marcha de un **“Plan Nacional de Desarrollo y Fortalecimiento de la Relación Estado - Sociedad Civil”**. Sugerimos para ello lo siguiente:

1. El Plan debe ser elaborado y sometido a un amplio proceso de concertación entre las partes siguientes: ASFL-ASFL, Estado-ASFL y Estado-Estado. Ello así, por que dicho Plan involucra acciones de coordinación y colaboración más allá de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil:
 - Implica acuerdos entre las ASFL sobre sus nuevas regulaciones y los deberes y derechos que éstas confieren;
 - Acuerdos entre los distintos poderes del Estado y las reglas que aplicarían en su relación con la Sociedad Civil: nuevas instancias de vinculación, nuevas reglas del juego, necesidad de coordinación interna entre los poderes tradicionales y los ayuntamiento, entre otros.
2. El plan también debe incluir a las demás acciones en proceso por parte de este proyecto, y otras iniciativas en curso, tales como: Propuestas de Participación Ciudadana; Proyecto de Alianza ONG, avances relaciones ACB-Ayuntamiento, entre otras.
3. Debe contener en su propuesta la elaboración, en el primer año, de los siguientes subproductos:
 - a. Dar forma legal a las propuestas de Leyes y Reglamentos que emanen del Proyecto de Fortalecimiento en curso.
 - b. Definir y diseñar el Registro Nacional de ASFL.
 - c. Acompañar/apoyar la definición participativa de los mecanismos de habilitación sectorial.
 - d. Establecer, definir y operativizar las instancias de articulación entre el Estado y las ASFL, en materia de supervisión y autorregulación,
 - e. Acompañar/apoyar la formulación de mecanismos de registro y rendición de cuentas Estado-ASFL-población.



- f. Definir el programa de capacitación a largo plazo, con los insumos producidos por las diferentes consultorías del proyecto.
 - g. Simultáneamente, iniciar el proceso de cabildeo de las propuestas de Ley.
4. Durante el segundo año, el Proyecto debe contribuir a la puesta en marcha de los mecanismos elaborados:
- aprobación de las Leyes;
 - habilitación de las instituciones por sector;
 - puesta en funcionamiento de las instancias del Registro Nacional de ASFL;
 - rendición de cuentas dentro de las instituciones y desde las ASFL al Estado;
 - capacitación.

3. Ley marco de fomento a las actividades de desarrollo social de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana**

CAPITULO PRIMERO:

Disposiciones Generales:

Artículo 1.- La presente Ley tiene como objeto el fomento de las actividades de desarrollo social, por ser consideradas de interés general, a fin de fortalecer en la sociedad dominicana, acciones y relaciones que contribuyan a lograr la equidad social, la transparencia en las decisiones, la definición en las competencias institucionales, el fortalecimiento de los mecanismos de gestión, y el combate a la corrupción. Todo ello, dentro de un marco de nuevas relaciones entre los poderes del Estado, y entre ciudadanía y autoridad gubernamental, promoviendo el Diálogo, la Concertación Política y el Consenso, en la búsqueda de un liderazgo compartido en la conducción de la sociedad.

Artículo 2. Para efectos de ésta Ley, se consideran actividades de desarrollo social las llevadas a cabo por las Asociaciones sin Fines de lucro mencionadas bajo la siguiente clasificación:²⁸

1. “Organizaciones de Servicios a Terceros:

- **Organizaciones de acción social y asistencia humanitaria:** prestan servicios de salud, nutrición, asistencia a envejecientes, etc.
- **Organizaciones de desarrollo comunitario:** prestan servicios de saneamiento ambiental, infraestructura, etc.
- **Organizaciones de fomento económico:** prestan servicios a través de capacitación laboral, microcréditos, etc.
- **Organizaciones de asistencia técnica:** prestan diversos servicios técnicos especializados.

²⁸ Versión resumida de la Clasificación propuesta por Jorge Cela e Isabel Pedrazuela, en el documento “Clasificación actual y agrupación de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (OSC): descripción de sus características”. Consultoría realizada para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en República Dominicana. INTEC-BID. 1999. La cita textual se encuentra en el Texto complementario 1, de las notas complementarias al documento, pag. 27.

** Esta Propuesta de Ley Marco sirvió para la elaboración de los siguientes anteproyectos de Leyes: de Participación Social y el de Regulación, Fomento y Normas Tributarias de las Organizaciones sin Fines de Lucro.



- **Organizaciones de educación ciudadana:** prestan servicios a la población en la adquisición de conocimientos en derechos y deberes ciudadanos, fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias.
- **Organizaciones de apoyo a grupos vulnerables:** prestan servicios a la población cuyas condiciones de vida son peores por razón de sexo, edad, raza.
- **Organizaciones de investigación y difusión:** prestan servicios de estudio, investigación, asesoría, etc.

2. Organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos: cuyos miembros luchan por los derechos de la ciudadanía. Incluye movimientos cívicos, organizaciones de consumidores, organizaciones de personas discapacitadas, organizaciones ecológicas, ...

3. Organizaciones comunitarias

- **Territoriales:** tienen como objetivo básico la promoción del desarrollo comunal: juntas de vecinos, comités barriales, uniones vecinales, asociaciones de pobladores, asociaciones pro-desarrollo.
- **Funcionales:** tienen como objetivo básico desarrollar aspectos particulares de la vida cotidiana de las comunidades: asociaciones de padres, madres y amigos de las escuelas, comités de salud, clubes culturales, clubes artísticos, clubes deportivos, clubes recreativos, clubes juveniles, clubes de amas de casa, organizaciones eclesiales, etc.
- **Campeñas:** tienen como objetivo básico apoyar los intereses del campesinado, incluyendo sus intereses comunitarios: asociaciones de agricultores, organizaciones de productores, etc.

4. Organizaciones corporativas:

- **Asociaciones de Profesionales:** tienen como miembros a profesionales de diversos ámbitos.
- **Sindicatos:** son organizaciones de **trabajador@s**.
- **Organizaciones empresariales:** organizaciones que agrupan a diversas empresas en defensa de intereses específicos.

Artículo 3. Las instituciones a que hace referencia el capítulo anterior, son consideradas de interés social para el país, por tanto, las dependencias y entidades que conforman el Estado dominicano deben fomentarlas en el ámbito de sus respectivas competencias, mediante:

- I. La promoción de la participación ciudadana en la formulación, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo social;

- II. El incentivo de las actividades desarrolladas por las instituciones referidas por esta Ley;
- III. El establecimiento de instrumentos y medidas de apoyo e incentivo a estas instituciones;
- IV. El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, concertación, participación, y consulta de las instituciones señaladas;
- V. La definición de una instancia responsable de las relaciones con éstas organizaciones, al interior de cada institución.

Artículo 4. Con la finalidad de promover la participación de las instituciones mencionadas en la gestión de los programas de desarrollo, se crea el Centro Nacional de Información sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro. Esta instancia, dependiente del Secretariado Técnico de la Presidencia, y con presencia en sus Órganos de Gestión de los demás poderes del Estado, el poder municipal y las asociaciones sin fines de lucro, tendrá la responsabilidad del registro, difusión de actividades y aportes, canalización de recursos, producción de servicios de información, estudios, entre otros, sobre éstas Asociaciones.

Artículo 5. El Secretariado Técnico de la Presidencia, como órgano coordinador de la Política Social y la Cooperación Externa, a través de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y colaboración entre las diversas Provincias y sus dependencias y con la participación de los Municipios, para fomentar las actividades a que se refiere esta Ley.

CAPITULO SEGUNDO

Del Reconocimiento de las Asociaciones sin fines de lucro.

Artículo 6. Las Asociaciones Sin Fines de Lucro (ASFL) podrán tener, de acuerdo con sus objetivos particulares, dos mecanismos de reconocimiento, con derechos y deberes diferenciados para cada uno de ellos. Dichos mecanismos se presentan a continuación:

- I. **Reconocimiento Municipal:** Proceso de reconocimiento que rige a las OCB mediante la resolución del Ayuntamiento del Distrito Nacional sobre la Institucionalización del reconocimiento a las Organizaciones Comunitarias de Base en el Distrito Nacional. Dicho Reconocimiento regula, de forma exclusiva, las relaciones de estas instituciones con el Ayuntamiento.
- II. **Incorporación Legal:** Procedimiento mediante el cual se formaliza el acceso a participar en la formulación y gestión de políticas de desarrollo en un ámbito más allá de lo Municipal; Es el Estatuto Jurídico que legitima a las ASFL para acceder a los espacios de política pública, de control de la gestión de los demás poderes del estado y a los recursos públicos vía presupuesto nacional, así como beneficios de carácter impositivo y otras regulaciones. Estos derechos conllevan deberes que deben ser observados por dichas Asociaciones, para contribuir efectivamente con la gestión transparente y



democrática del desarrollo social. La incorporación Legal de las ASFL se rige por la modificación de la Ley 520.

Consideraciones en torno a la modificación de la Ley 520.

En este tema, proponemos apoyarnos en los avances del proceso llevado a cabo por ALIANZA ONG. A la iniciativa que estos vienen desarrollando, desde la perspectiva del presente componente de Proyecto sugerimos:

- Establecer con claridad los criterios para ser registrados (documentación básica, procedimiento, etc.) Como referencias pueden referirse al Anteproyecto de Resolución Municipal sobre la institucionalización del reconocimiento de las OSC en el DN, y al documento del CENOC, Argentina.
- Explicitar los derechos adquiridos y los deberes correspondientes, específicamente:
 - a. Definición de Lucro, mecanismos de vigilancia y control;
 - b. Excenciones: derechos, deberes y mecanismos de vigilancia y control.
 - c. Incentivos y beneficios fiscales diferenciales sobre la base de población beneficiaria. (Ver documento Rhina Quiñones).

Establecer la Habilitación como requisito para la obtención de financiamiento por parte del Estado, como mecanismo de asegurar condiciones mínimas necesarias en las instituciones que presten servicios a la población.

Artículo 7. El Centro Nacional de Información sobre Asociaciones sin Fines de Lucro, llevará el Registro de las Asociaciones incorporadas (personería jurídica) o reconocidas (OCB reconocidas por el ADN) que en él se inscriban, cuando éstas así lo soliciten. Dicho Centro tendrá los objetivos siguientes:

- I. Organizar y Administrar un sistema nacional de información sobre las Asociaciones no Lucrativas, con participación de las mismas.
- II. Inscribir las Asociaciones que cumplan con los requisitos de la presente Ley, y otorgarles su respectiva constancia inscripción.
- III. Verificar, conforme lo previsto por las Leyes, el cumplimiento de los procedimientos administrativos por parte de las Asociaciones sin fines de Lucro (ASL), y, en caso necesario, imponer las sanciones correspondientes.
- IV. Reconocer públicamente las acciones que llevan a cabo las ASFL que se distinguen en la realización de actividades de desarrollo social.

- V. Promover la asignación de recursos para las ASFL.
- VI. Facilitar/ publicar información sobre las ASFL.
- VII. Proceder a la Habilitación de las ASFL proveedoras de Servicios.
- VIII. Participar de la Acreditación de las ASFL y constituir un Registro Nacional de Elegibles que sirva de base a los procesos de asignación de recursos.
- IX. Apoyar el fortalecimiento institucional, y facilitar los mecanismos de autorregulación de las ASFL.
- X. Lo demás que establezca el reglamento.²⁹

Párrafo: Las características y el funcionamiento del Centro, serán sujetos de reglamentación específica. (Sugerimos tomar como referencia, la experiencia del CENOC, en Argentina).³⁰

Párrafo: El centro operará de forma descentralizada, a través de la instancia que determine el proceso de descentralización del país.

Habilitación:

A los fines de recibir financiamiento del Estado, las ASFL deben haber cumplido una serie de requisitos mínimos de acuerdo con los criterios establecidos para el área de servicios que se trate.

El proceso de habilitación del sector Salud, llevado a cabo mediante un convenio entre la SESPAS y el INSALUD, con cooperación externa, es un excelente ejemplo de articulación Estado - Sociedad Civil para poner reglas del juego de forma conjunta.

Acreditación:

Es deseable además que el estatuto legal haga mención de la acreditación, como mecanismo de las ASFL de búsqueda de mejoría de calidad. A diferencia del anterior, no es obligatorio, pero ese sello de calidad sin dudas amplía año tras año las posibilidades de obtención de recurso, de las ASFL.

²⁹ Para reforzar la idea de este Centro, reproducimos algunos aspectos del Documento de Rhina Quiñones ya citado, como texto complementario no.2, en las notas complementarias del presente documento.

³⁰ "Hacia la constitución del Tercer Sector en Argentina: Actividades de las Organizaciones de la comunidad Inscriptas en el CENOC, 1997". Secretaría de Estado de Desarrollo Social, 1998.



Artículo 8. Para la inscripción en el Centro Nacional de Información sobre ASFL, las Asociaciones presentarán una solicitud ante el Consejo Directivo del Centro, en el formato autorizado por éste, debidamente llenado y acompañado por los requisitos siguientes:

- I. Copia certificada de Acta Constitutiva y Estatutos.
- II. Copia Constancia de Reconocimiento Municipal y/o Decreto de Incorporación.
- III. Cualquier otro requisito que se estime necesario.

Artículo 9: Procedimiento especial para Agrupaciones, Redes y consorcios: en el país carecemos de una regulación específica para este tipo de organizaciones, que tienen características diferentes a las demás, y que muchas veces terminan convertidas en una institución más, semejante a las que la componen, dada la escasez de referencias y de apoyo que reciben. A nuestro juicio, requieren de una definición apropiada y de condiciones específicas que las regulen. Reproducimos las consideraciones de la Lic. Rhina Quiñones a cerca de los consorcios y redes:

“Aquellas denominadas Consorcios, Redes y/o Federaciones de ONGs, así como cualesquiera otras de las comúnmente conocidas como "organizaciones sombrillas", se incorporan bajo las disposiciones de la Ley No.520, la cual establece un único procedimiento de incorporación, salvo la diferencia lógica de que en estas organizaciones los miembros fundadores deberán ser Asociaciones sin Fines de Lucro con personería jurídica, esto es, que hayan sido previamente incorporadas bajo la propia Ley No.520. Sin embargo, esta diferenciación entre los miembros fundadores de una Asociación sin Fines de Lucro y de un Consorcio, Red, Federación, etc. de Asociaciones, no tiene carácter legal, ya que la Ley No.520 no contempla a estas últimas como figuras jurídicas. En caso de una modificación a la legislación actual, sería prudente establecer un procedimiento especial para estas Asociaciones cuyo objeto es organizar, coordinar, articular, asesorar y apoyar a otras Asociaciones sin Fines de Lucro.”³¹

CAPITULO TERCERO

De los Derechos y Obligaciones de las Asociaciones Sin Fines de Lucro inscritas en el Centro Nacional de Información sobre ASFL.

Artículo 10. Las ASFL inscritas en el Centro de Organizaciones Sin Fines de Lucro adquirirán los Derechos siguientes:

- I. Constituirse en instancias de consulta para la determinación de objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de desarrollo social.

³¹ Rhina Quiñones, op.cit.

- II. Ser representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana en materia de desarrollo social. El procedimiento de selección de la representación corresponderá a las propias ASFL en sus instancias organizativas.
- III. Formar parte del Registro de Elegibles de su ámbito de acción, a fin de ser considerada para fines de concursos, asignación de recursos, compra de servicios o cualquier mecanismo que lo requiera a nivel Sectorial, en las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.
- IV. Formar parte de las instancias Nacionales, Sectoriales, Provinciales y Municipales de Coordinación, Co-Gestión, Asesoría, Asistencia Técnica de cara a la Gestión del Desarrollo Social.
- V. Formar parte de las instancias de control social de la Gestión Pública hacia los distintos poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal.
- VI. Recibir bienes de otras organizaciones que sean disueltas.
- VII. Acceder a los beneficios que se deriven de tratados o convenios que firme el Gobierno Dominicano en las materias y finalidades previstas por la presente Ley.
- VIII. Optar por recursos de contrapartida para el desarrollo de programas con cooperación externa.
- IX. Recibir, cuando así lo demanden, asesoría de las dependencias de la Administración Pública a fin de contribuir al mejor cumplimiento de sus actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias.

Artículo 11. Las ASFL inscritas en el Centro de Organizaciones Sin Fines de Lucro tendrán, además de las obligaciones previstas en la legislación aplicable, las siguientes:

- I. Informar al Registro, cualquier modificación de su acta constitutiva o estatuto, en un plazo no mayor de (.....) a partir de la fecha de modificación respectiva, a efectos de mantener actualizado el sistema nacional de información a que se refiere ésta Ley.
- II. Remitir copia de la Memoria Anual, o en su defecto de los resultados obtenidos en el año en la ejecución de sus actividades, y mantener a disposición de las autoridades competentes, para actualizar el sistema nacional de información, la información sobre actividades realizadas y sus estados financieros.
- III. Carecer de dependencia con organizaciones políticas, y abstenerse de realizar acciones proselitistas o propagandísticas de carácter político o religioso.



CAPITULO CUARTO

De las Sanciones

Artículo 12. EL Secretariado Técnico de la Presidencia, impondrá a las ASFL registradas, las siguientes sanciones:

- I. Amonestación, en caso que incurran por primera vez en incumplimiento de las obligaciones que establece ésta Ley. En un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados a partir del momento de la notificación, deben subsanar la irregularidad.
- II. Suspensión de 1 año del Registro, por no corrección de la irregularidad, o reincidencia en el incumplimiento, en un período de 3 años.
- III. Suspensión definitiva del Registro por incumplimiento reiterado o causa grave (a definir)

Párrafo 1: Las sanciones a que hace referencia este artículo, se aplicarán sin perjuicio de las establecidas por otras disposiciones jurídicas.

Párrafo 2: Las instituciones podrán proceder a impugnar las sanciones, mediante los mecanismos establecidos para tales fines en el reglamento operativo de la Ley.

CAPITULO QUINTO

De la responsabilidad del Estado en sus relaciones con las ASFL

Artículo 13. Además de lo consignado en el artículo 3 de la presente Ley, el Estado dominicano y sus diferentes poderes e instancias tendrán las siguientes responsabilidades::

- I. Crear, para fines de participación de las ASFL, los siguientes espacios:
 - a. Gabinete Social Participativo, con participación de representantes de las ASFL debidamente registrados y elegidos por las instituciones a ser representadas.
 - b. Gabinetes Provinciales u otros dependiendo de la forma como avance el proceso de descentralización en el país.
 - c. Gabinetes Sectoriales o Comisiones Nacionales Sectoriales, con representación en los mismos términos.
 - d. Comisión de articulación Senado-ASFL
 - e. Comisión de articulación Congreso-ASFL.
 - f. Gabinetes Municipales.

- II. Definir periódicamente las prioridades de inversión social, e identificar el monto a destinar para su ejecución a través de ASFL, por medio de los diversos mecanismos establecidos para estos fines: compra de servicios, asignación de recursos, contrato por programa, contrapartida, entre otros.
- III. Establecer los criterios y procedimientos de selección y aprobación de los recursos a las ASFL, e informarlos públicamente con antelación al proceso de asignación.
- IV. Las instituciones se servirán del Registro Nacional de Elegibles, disponible en el Centro Nacional de Información sobre ASFL, para identificar las instituciones participantes. No serán consideradas para fines de recepción de fondos públicos, instituciones que no se encuentren registradas.
- V. Establecer los mecanismos de recepción de informes, rendición de cuentas y procedimientos contables que le permitan registrar los procedimientos de las ASFL.
- VI. Incorporar, a sus informes regulares y memorias correspondientes, las actividades desarrolladas de forma conjunta con éstas instituciones.





Anexos

Anexo 1. Matriz, definiciones y conceptos básicos sobre Sociedad Civil

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/Articulación	Propuestas
1. Vilas, Carlos "La Hora de la Sociedad Civil". Análisis Político No.21, enero-abril 1994.	<p>La sociedad civil: Ámbito de organización - acción relativamente autónoma, para plantear cuestiones sobre la sociedad política y el mercado. Amplio circo de identidades;</p> <p>la sociedad política son los partidos, legisladores, tribunales y agencias estatales.</p>		
2. Bussi, Sixto. Ponencia presentada en el "Análisis de Coyuntura sobre la relación Partidos Políticos y Sociedad Civil"; Centro P. J. Montalvo, Marzo, 1999.	<p>Sociedad Civil: "Personas agrupadas o no, ni militares ni pertenecientes a Partidos Políticos, que tienen la responsabilidad de vigilar, presionar, proponer, procurar una equilibrada administración de los bienes públicos, con el propósito de contribuir a fines de justicia, libertad, ciudadanía, etc.</p> <p>Tiene como rol, presionar, proponer, aportar y hacerse merecedora de un "buen gobierno".</p> <p>La sociedad política, son grupos de personas que se reúnen para alcanzar el poder para gobernar.</p>	Los diversos integrantes de la sociedad civil, tienen como objetivo común, la defensa de la institucionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Que se produzca un acercamiento entre Partidos Políticos y Sociedad Civil, basado en respeto mutuo de roles. - Que la Sociedad Civil avance en propuestas y acciones que busquen respeto al orden institucional.
3. Fernández, Oscar."Los Avatares de la Noción de Sociedad Civil". Boletín Electoral Latinoamericano, No.XVII, enero-junio 1997	<p>Noción que evoca poder convocatorio.</p> <p>Utilizada con efectos políticos desde su origen.</p> <p>Concepción de civilidad polémica a las prácticas y a las representaciones del poder predominante en su momento histórico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la de contractualidad social y autofundante a la legiti- 		

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
	<p>midad sagrada del Poder defendida por los teóricos absolutistas de la premodernidad</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. la de una civilidad fundada en la persuasión, el arreglo y el consenso, frente al recurso de la violencia, y 3. la lucha armada y la de irreducibilidad de la vida social y cultural frente a las tentativas de control del poder central, monopolizador de la iniciativa y el quehacer político. <p>El aporte más novedoso en la reaparición de la sociedad civil, es su voluntad de autolimitación,</p> <ol style="list-style-type: none"> a. diferenciándola y autonomizándola de la sociedad política, a la que no pretende sustituir, y b. deslindándola de las relaciones mercantiles que la reducen. <p>El funcionamiento social tiene así una dimensión económica, una dimensión política y una tercera dimensión: la cultural, ámbito específico de acción de la sociedad civil. Concebirla así, es definirla como espacio diverso y contradictorio tornándose en la cantera que prefigura y configura orientaciones y actitudes de los ciudadanos.</p> <p>En relación con la economía y el poder. (tradiciones, solidaridades, identidades, procesos culturales)</p>		
<p>4. Cruz, Elina María. "La sociedad Civil". Rumbo, 23dic.-7 enero, (pp.45-51)</p>	<p>Cela: "ciudadanía con la cual se relaciona el Estado; aquella que se contrapone a la sociedad política que conforma fundamentalmente el Estado, el cual a su vez se constituye como rector de la vida social por delegación de la sociedad civil, del pueblo soberano".</p>	<p>Toribio: "El Auge de la sociedad civil parece estar asociado a momentos de crisis o a situaciones donde los actores tradicionales parecen haber perdido prerrogativas".</p>	<p>Ceballos: (ante la falta de una agenda mínima común..). "El reto es lograr una identidad global de la sociedad civil".</p>

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
	<p>Catrain: “Sociedad Política, son el Estado y los partidos y sociedad civil, aquellas instituciones corporativas, sindicatos, asociaciones, clubes, etc., sin haber entre ambas una franja divisoria.</p>	<p>Ray Guevara: “La sociedad civil no entiende que los partidos forman parte de ella, y los partidos no se sienten miembros de la sociedad civil”.</p> <p>“La dirigencia tradicional del PRD no entiende lo que es la sociedad civil, no así las bases y los dirigentes intermedios que están incorporados a ella en sus respectivos espacios”.</p> <p>“Los partidos políticos han perdido en muchos casos su capacidad de denuncia y articulación con los reclamos de la sociedad”.</p> <p>Toribio: los mecanismos utilizados por el Gobierno actual han sido, cooptación de dirigentes o creación de organizaciones.</p>	
<p>5. “Democracia es Participar” Boletín, Centro de Estudios P. Juan Montalvo”. Marzo, 1999,. No.28</p>		<p>Demandar, Propugnar, Reclamar, Exigir, Condenar, Rechazar, Promover, Apoyar y Abogar, son los términos con los que el Editorial refiere las acciones en apoyo a la democracia en la coyuntura actual.</p>	<p>Proponen diversos mecanismos de acción: Plan para defender institucionalidad democrática; reflexión permanente sobre coyuntura; encuentros barriales con Documento de discusión; denuncias públicas;</p> <p>Proponen mecanismo legal que permita a la Sociedad Civil acceder a formas de participación en todos los espacios de</p>

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
			la vida nacional: Una Ley de Participación Social.
<p>6. Cela, Jorge: "Participación de la Sociedad Civil: evaluación de las potencialidades dominicanas". Ponencia Seminario "Bases Técnicas para la Reforma Social y de la Pobreza en la República Dominicana" PNUD, Agosto, 1993.</p>	<p>"..ámbito privado, contrapuesto a la esfera pública aunque en constante interacción recíproca con ella...constituida por la voluntad privada de los ciudadanos, incluye actividades de los individuos, en la persecución de sus fines , intereses e intenciones particulares. Componentes: 1-Actividades libres de los ciudadanos 2-Asociaciones, coaliciones, agrupaciones. 3-Vida privada, intimidad y privacidad individuales.</p>	<p>Contestación, proposición y presión para la actividad del Estado; es un actor independiente que plantea nuevas propuestas. No le interesa entrar a formar parte de la sociedad política, sino negociar con ella desde la sociedad civil. Este cambio tiene implicaciones en la relación con la sociedad política, para la cual las demandas son oposición política alterna, y las negociaciones manipulación o fracaso... La Sociedad Civil es plural. En la sociedad política, la identidad partidaria o clasista es excluyente y contradictoria.</p>	<p>Para fortalecer los espacios de participación de la sociedad civil es necesario: 1- Descentralización de decisiones 2- Colegiación de las mismas 3- Democratización de las instituciones 4- Información para decisiones. 5- Atención a las minorías 6- Mecanismos de consulta ampliada 7- Mecanismos de sustitución de representantes 8- Mecanismos de resolución de conflictos claros.</p>
<p>7. Martínez, Radhames. "Estrategia para fortalecer la participación en el proceso de Reforma y Modernización del Estado". COPREYME, (documento-borrador, 1999.)</p>			<p>Desarrollar mecanismos que promuevan la participación en la Reforma del Estado, a través de: 1- La definición de políticas públicas: política pública de participación; Ley de participación social; sensibilización vía medios; ampliación de diversos organismos públicos.</p>

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
			2- Educación e Información Ciudadanas: gestión participativa de algunas iniciativas: audiencias públicas; presupuesto municipal participativo; entre otros. 3-Acciones Demostrativas
8. Cela, Jorge. "El Rol de las ONG en el proceso actual de reformas". (fotocopia)	Las ONGs son : - "Instituciones sin fines de lucro al servicio de terceros"; - "Organizaciones de servicio al desarrollo"; - "Sector Público No-gubernamental" Rol: - Aportar a la construcción de la Democracia a través de la participación, vía la difusión de conocimientos e informaciones; la defensa de los Derechos Humanos; y la intermediación con el Estado. - Romper con la cultura de la pobreza. - Mostrar eficiencia.		
9. BID. "Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil". Dpto. de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Publicación BID (s/f)	Sociedad Civil: "Conjunto de las actividades de los ciudadanos individual o asociativamente, en los campos económico, social y político." Tipos: - participación cívica y promoción de intereses sociales; - prestación de servicios sociales; - promoción socioeconómica; - promoción de la filantropía de desarrollo. Rol: - Incrementar la responsabilidad en actividades productivas y de servicios, y - Control y participación en la gestión pública.		

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
<p>10. Martinez, R., Luis "Las Organizaciones No gubernamentales y el Estado: una aproximación al estudio de sus relaciones".</p>	<p>El documento no incluye definición, rol ni mecanismos de vinculación.</p>		
<p>11. Cela, Jorge y Vargas, Tahira "Papel de la Sociedad Civil en la Reforma Social y disminución de la pobreza". Centro de Estudios P. Juan Montalvo, S.J.</p>	<p>La Sociedad Civil: son "instituciones de la sociedad que representan a los ciudadanos en cuanto actores sociales con identidad e intereses colectivos que les llevan a organizarse". "Representan intereses grupales y procesan demandas sociales: Se agrupan sobre diversas bases: territorial, genérica, generacional, étnica , cultural, de esparcimiento, económica, religiosa, etc". Se compone de : 1-Organizaciones de Base. Estas representan intereses específicos de la población, que representan los intereses de sus miembros y son responsables ante ellos .Esto les confiere identidad . Dentro de éstas se encuentran las Organizaciones Populares, que reúnen sectores por debajo de la línea de pobreza, y representan sus intereses sin exceptuar características. Y 2- Organizaciones no-gubernamentales. Estas son organizaciones sin fines de lucro, creadas para prestar generalmente servicio técnico y profesional a la población y contribuir así a mejorar su calidad de vida. Dentro de éstas se incluyen otras que no son ONG, pero cumplen funciones semejantes (Iglesias, Universidades, etc.)</p>	<p>Presentan ventajas y desventajas de la articulación Estado-sociedad civil, y especialmente de la participación social :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. aumenta la eficiencia y eficacia de las acciones; 2. favorece la correcta asignación de recursos; 3. reduce los costos estatales; 4. disminuye la sobreburocratización estatal que retrasa los proyectos; 5. hace más eficiente la selección de las prioridades, disminuyendo el costo social de las decisiones; 6. actúa como escuela de educación ciudadana; 7. contribuye a un desarrollo de las potencialidades, por tanto, a romper la cultura de la pobreza. <p>Sin embargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. no puede obviar la planificación y capa- 	<p>Para avanzar en la articulación y fortalecer la participación, es necesario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- lograr acuerdos mínimos sobre el reconocimiento de los actores; 2- establecer reglas del juego y metas comunes.

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
		<p>10. hay que aprenderla;</p> <p>11. Las OBS y ONGs tienen debilidades institucionales, poca estabilidad de la membresía, son poco democráticas, entre otros.</p>	
<p>12. Arnaíz, Francisco José. "Sociedad Civil". Listín Diario, 9-A. 17 de abril de 1999.</p>	<p>La Sociedad Civil es contrapuesta a Gobierno y Partidos políticos, que ejercen o aspiran ejercer el poder público. Su complejidad política es lo que dificulta su definición.</p> <p>Es la expresión de múltiples asociaciones de carácter incluso antagónico, que en un momento dado convergen; por su misma composición, es altamente conflictiva.</p> <p>En su origen, coincide con la revolución industrial y la expansión del capitalismo y liberalismo.</p> <p>Se fundamenta en el derecho individual como independiente del Estado; éste lo debe respetar, proteger y defender, consciente que las relaciones intra individuales se regulan, sin necesidad del poder coercitivo del poder público.</p>		
<p>13. Arnaíz, Francisco José. "Hegel y la Sociedad Civil", Listín Diario, 9-A. 1ro. de Mayo de 1999.</p>	<p>Para Hegel: la Sociedad Política es diferente de la Sociedad Civil; el estado debe conservar y trascender la sociedad civil (humana, cultural y económicamente); no salvaguardar su libertad, sino pautarla, y exigirla éticamente.</p> <p>La Sociedad Civil por su parte, no es algo natural e idéntico en todo momento histórico; sino el resultado de un largo y complejo proceso histórico, y cada pueblo tiene su propio proceso. La sociedad Civil es la arena donde luchan entre sí múltiples y enfrentados intereses</p>	<p>La Sociedad Civil es esencialmente conflictiva y ella por sí misma es incapaz de resolver los conflictos que produce. Por eso es necesario una autoridad pública suprema, que elimine las injusticias y subordine o integre los intereses particulares al bien común, al bienestar y los derechos de todos.</p>	

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
	<p>y campos de batalla que deberá siempre regular el estado.</p> <p>Para Marx: Las relaciones sociales están reducidas a las relaciones económicas y todas las demás se derivan de éstas.</p>	<p>El estado es el Garante superior del Bien de todos, y regulador ético de la sociedad civil, a través sobre todo de sus leyes justas.</p>	
<p>14. Arnaíz, Francisco José. "Gramsci y la Sociedad Civil". Listín Diario, 9-A. 8 de Mayo de 1999.</p>	<p>Gramsci plantea que la sociedad civil es parte de la superestructura que comprende no solo las relaciones materiales, sino también todas las relaciones ideológicas y culturales, es decir, el conjunto de los aparatos y organizaciones ideológicas y culturales consideradas por él como el vínculo ineludible de mediación entre la economía de clases y las instituciones estatales basadas en la coerción.</p> <p>Al igual que Marx, defiende que la sociedad civil es arena de conflictos y campo de batalla, pero sus fuentes no son solo las relaciones económicas entre los sectores y clases de la sociedad civil, sino también y mucho más sus relaciones ideológicas y culturales.</p> <p>De aquí que, en el proceso de cambio político y la consolidación de la democracia, haya que contar siempre con el mundo intelectual y cultural</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. La frustración frente a los partidos políticos y otros mecanismos, ha permitido ganar terreno a la idea de sustituir la democracia representativa a través de los partidos, por la democracia participativa a través de la sociedad civil. 2. Esto exige una red o sistema de asociaciones múltiples organizadas en diversas categorías, autónomas frente al Estado, y carentes de todo monopolio de representación. 3. Esto sería imposible sin una cultura pluralista, una visión del mundo basada en la diferencia y no en la similitud, la diversidad y no la unidad, el cambio progresivo y no la inmutabilidad; estos son elementos no negativos sino muy positivos de la vida.

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
<p>15. Cela, Jorge. SJ "Algunos puntos para pensar la relación entre Estado y ONGS". (fotocopia)</p>			<ol style="list-style-type: none"> 1. Regularización del estatus legal de las ONG y OB, ya que sin ésta, no se convierten en sujeto de derecho y de deberes, lo cual recorta sus posibilidades de participación e irresponsabiliza su comportamiento (particularmente en el caso de las OB). 2. Una Ley de Participación de la Sociedad Civil que defina adecuadamente las ONG y las OB y las incorpore a participar mediante mecanismos claramente definidos desde su propia identidad, es una URGENCIA. 3. La Ley debe considerar diversos niveles de incorporación, con diferentes grados en los derechos y deberes, para no limitar la participación a los grandes consorcios. 4. Debe tener en cuenta la debida descentralización, para que todo reconocimiento no tenga que pasar por el Poder Ejecutivo, y en consecuencia, por la Capital.

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
<p>16. Sang, Mukieng Adriana. "Esa llamada Sociedad Civil". Rumbo, del 21 al 28 de Agosto, 1996. (página.46)</p>	<p>"La Sociedad Civil está compuesta por los ciudadanos y ciudadanas, sujetos individuales, y de los grupos ciudadanos, sujetos sociales, de una sociedad determinada, que han asumido un nuevo rol: el de la participación".</p> <p>Los partidos políticos, no pueden formar parte de la sociedad civil. La diferencia es que los partidos políticos concentran sus esfuerzos en la conquista del poder del Estado, para hacer desde allí las transformaciones de la sociedad; mientras que la sociedad civil, que también busca el bienestar de todos, no pretende llegar al Estado, sino crear niveles de participación al interior mismo de la sociedad.</p>		
<p>17. Sang, Mukieng Adriana. "De nuevo con la Sociedad Civil". Rumbo, del 18 al 24 de Septiembre, 1996. (página.41)</p>	<p>- La Sociedad Civil no es sólo guardián de la función pública, ni sólo parte de los problemas, sino que juega un rol activo en las soluciones.</p>	<p>- Democracia participativa que desborde el viejo esquema de la democracia representativa.</p> <p>- Participación implica una renovación profunda del concepto y la práctica de la Democracia misma, supone una nueva forma de ser ciudadano.</p> <p>- La ciudadanía no es sólo receptiva de los imperativos del Estado, sino que asume los retos, y participa junto al Estado en su materialización.</p>	
<p>18. Cela, Jorge, SJ. "El Estado, las ONGs y la cooperación en una estrategia de desarrollo para</p>	<p>Define la existencia en el país de una Sociedad Civil débil y dispersa, de pobre institucionalidad, y con resistencia o incapacidad para entrar en el marco cultural de la modernidad: predomina la espontaneidad sobre la planificación;</p>	<p>1. El Estado moderno hacerse más democrático y plural, y definir su relación con la sociedad civil; parte de esto es el papel de</p>	<p>1. Contribuir a la construcción de la Democracia y al rescate de la confianza en las instituciones :</p>

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
<p>combatir la pobreza". Centro de Estudios P. Juan Montalvo, SJ. (97-98)</p> <p>19. Martínez, Radhamés. "Estado, Sociedad Civil y Participación". (fotocopia s/f)</p>	<p>la reproducción de modelos autoritarios y clientelistas, inadecuación de las estructuras, populismo como expresión democrática, entre otras.</p> <p>En este contexto, emergen las ONG, las cuales define como: "instituciones de servicio técnico a los sujetos sociales que componen la sociedad, y preferentemente a los más desprovistos de poder, que no tienen recursos para pagarse esos servicios".</p> <p>"Son un sector público no estatal"; representan un complemento del Estado, y sirven de medio para que los pobres accedan a recursos por parte del Estado, facilitándoles su incorporación como sujetos; como protagonistas.</p> <p>No son representantes de la sociedad civil, sino sus servidores;</p> <p>No son competencia para los partidos, por que no pretenden postularse como representantes; ni para el Estado por que no pretenden gobernar; ni para el sector privado por que no son instituciones lucrativas; dan su servicio a quien no puede pagarlo.</p>	<p>las ONG en los planes de desarrollo.</p> <p>2. Debe abrirse también a la participación de las organizaciones de base.</p> <p>3. La participación no debe ser por designación, sino por elección de la misma sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • servir de canales de información; • abrir espacios de participación; entrenar y asesorar las OB para mayor incidencia en la toma de decisiones; • asumir la bandera de defensa de los Derechos Humanos; • propiciar el diálogo entre las OB y el estado. <p>2. Desarrollar mecanismos capaces de romper la cultura de la pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • relación clara con las OB; • relación orgánica permanente, sin concebirse alternativa al poder político. <p>3. Demostrar que pueden ser una respuesta más eficiente y eficaz a los problemas sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • abrir relación apropiada con OB • exigir a las OBs que asuman su responsabilidad; • realizar programas modelo que demuestren eficacia en una relación costo-resultado; • fortalecer su institucionalización;

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulacion	Propuestas
		Impulsar la articulación desde ambas vertientes: el Estado creando espacios plurales y participativos, y la Sociedad Civil, a través de una estrategia de empoderamiento, para que los sectores más desprotegidos accedan a la toma de decisiones bajo condiciones justas y equitativas.	<ul style="list-style-type: none"> • sistematizar las experiencias.
20. Rosario, Reina. Decana Área de Sociales. Palabras de apertura Panel Sociedad Civil. INTEC, 1999.	Son ciudadanos que se perciben como sujetos individuales y sociales; se expresan a través de diversas asociaciones u organizaciones de la sociedad. Se diferencia de la Sociedad política por que no pretende alcanzar el poder del Estado.	Convertir Hombres y Mujeres conscientes en sujetos sociales.	Revisar la Ley 520 y formular Ley de Participación.
21. Cela, Jorge. Centro de Estudios Padre Juan Montalvo. Ponencia Panel Sociedad Civil, INTEC, 1999.	<p>Sociedad Civil: formada por sujetos sociales que alcanzan su expresión al constituirse en sujetos sociales con identidad y proyectos definidos.</p> <p>Es diferente de Sociedad Política, la cual está compuesta por el Estado y los partidos políticos.</p> <p>Incluye la ciudadanía; se caracteriza por su heterogeneidad; no es jerárquica ni organizada; es conflictiva.</p> <p>Es un espacio político de lucha, concertación y diálogo que expresa la complejidad del Estado moderno en la medida en que es uno solo para satisfacer la multiplicidad de instituciones e intereses que lo componen.</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. No sustituye la Autoridad, la constituye en interactiva y democrática. 2. Por sus características tan heterogéneas, la relación Estado - sociedad civil requiere de estructuras múltiples, más allá de la canalización de recursos. 3. En esta relación, la sociedad es el sujeto de referencia, no el Estado.
22. Guerrero, Héctor., en representación de Org. Comunitarias. COPADEBA, UVA	<p>Sociedad Civil: espacio de expresión de intereses, y conformada por instituciones sociales de múltiples intereses y objetivos.</p> <p>Separada de la Sociedad Política</p>	Exitos reconocidos en la articulación en redes, de ONG u OCB.	

Fuente	Definición / Rol	Relacionamiento/ Articulación	Propuestas
y Asoc. de Vecinos Honduras Norte. Ponencia presentada en el Panel Sociedad Civil, INTEC, 1999.			
24. Villamán, Marcos. En representación de la CPADB. Ponencia presentada en el Panel Sociedad Civil, INTEC, Junio 1999.	<p>Conjunto de organismos e instancias sociales que existen fuera del Estado, con capacidad de actuar e incidir de diferente forma en la sociedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está compuesta de múltiples organismos y actores. • La heterogeneidad constituye un rasgo esencial tanto en su interior como en la relación con el Estado (asimetría y exclusión social). • Tiene como rol, democratizar la democracia. • un lugar de crítica social, (reclamo de derechos de excluidos/as) • de reconocimiento del conflicto social hacia la equidad (la eticidad) • de ampliación de lo público (de lo público estatal hacia lo público no estatal) 		
25. Martínez, Lusitania. En representación de la Coordinadora de ONGs de la Mujer. Ponencia presentada en el Panel Sociedad Civil, INTEC, Junio 1999.	<p>Su rol es diferente de la Sociedad Política, aunque no es opuesta a ella.</p> <p>Las relaciones con el estado deben ser: fiscalización, impulso a la participación y a las acciones concretas de reforma del Estado.</p>		1. Revisión y redefinición del marco jurídico vigente, para lograr: Participación Descentralización Democratización.

**ANEXO 2. ACUERDOS, CONVENIOS O CONTRATOS
(NO SUBVENCIONES) EN CURSO ENTRE INSTITUCIONES DEL
ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.
Reportado por las Instituciones Gubernamentales a solicitud de la DIAPE,
Septiembre de 1998.**

Institución	No. de Acuerdos	Descripción	Comentarios
SEEC	37	Acuerdos con diversas instituciones de la Sociedad Civil (Universidades, Fundaciones, ONGs, Radioemisoras, Programas de Desarrollo Provincial, etc.) para apoyar la Jornada Nacional de Alfabetización y la Educación Básica de Adultos. (37)	Todos los acuerdos tienen las mismas características, en cuanto a relaciones y cooperación.
INVI	12	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Técnica y Financiera para mejoramiento de viviendas (6) • INVI-PNUD, dentro del Programa Alimentos por Trabajo. (4) • INVI-CEA, construcción y/o mejoramiento viviendas (1) • INVI-IDDI, mejoramiento de viviendas.(1) 	Presenta acuerdos tripartita INVI-ONG-Comunidad (ayuntamiento, o asociaciones de vecinos, asociaciones de trabajadores), en una modalidad novedosa de integración.
SESPAS	28	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de colaboración con diversas instituciones de la sociedad civil (Universidades, ONGs, Asociaciones y Consejos de Desarrollo) para apoyo conjunto a iniciativas en Salud. (21) • Convenios para co-financiar Seguros Médicos privados a profesionales y técnicos. (7) 	Los Convenios identifican áreas comunes de acción, apoyo mutuo, capacitaciones, provisión de servicios u otros compromisos de trabajo conjunto. No necesariamente dichos servicios son acciones de Salud de cara a la población. Con la AMD, cinco Gremios de Enfermeras y el Gremio de Bioanalistas.
Dirección General Forestal	6	Acuerdos con organizaciones diversas de la sociedad civil (Federaciones de Productores, ONGs, otros), para fomentar	

Institución	No. de Acuerdos	Descripción	Comentarios
		el desarrollo y proteger los recursos naturales en diversas partes del país.	
Comisión Nacional Técnica Forestal (CONATEF)	3	Acuerdos interinstitucionales variados, para acciones de protección, conservación, recuperación de los recursos naturales.	Presentan modalidad interesante de acuerdos conjunto con más de una institución gubernamental y el sector privado (JAD-Banco Agrícola-PROGRESSION-FLORESTA-CONATEF) o la cooperación externa (Fundación Progreccio-Cooperación externas-ONGs varias-CONATEF)
ONAPLAN	30	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto Programa 21, (Comisión Nacional para el seguimiento de los Acuerdos de la Conferencia ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, compuesta por: Arzobispado, CNEP, ADRU, SSID, y Sec. Ejecutiva de las Iglesias Evangélicas. (Decreto Noviembre de 1992). • Convenios de Protección ambiental del país con diversas ONGs y grupos ambientalistas. (27) • Donación Conservación Biodiversidad Marina. Coordinación de acciones: Grupo Jaragua-CEBSE y otras 6 instituciones locales.(1994) • Comité de Lucha contra la desertificación y la sequía. (27 instituciones: 12 Gubernamentales, 7 ONGs, 2 Privadas Lucrativas, 3 Universidades, 3 Sociedades Profesionales). (1996) 	Poco operativos: 1. Las designaciones por Decreto no necesariamente representan los intereses diversos del sector correspondiente, por tanto contribuyen poco a la democratización de la relación Estado-OSC 2. Se reúnen poco (la de desertificación, 2 Reuniones desde 1996).
PRONATURA	32	<ul style="list-style-type: none"> • 19 Proyectos asignados a diversas instituciones, para contribuir al mejoramiento y protección del medio ambiente. 	La modalidad de asignación de los proyectos a las instituciones es a través de un Comité de Selección

Institución	No. de Acuerdos	Descripción	Comentarios
			mixto: Gobierno- PNUD- ONG y Grupos de Base.
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC)	6	<ul style="list-style-type: none"> 13 Proyectos similares en ejecución P R O N A T U R A - G E F - P N U D - O N A P L A N. <p>Convenios de cooperación (con apoyo financiero) con ONGs varias para apoyarlas en el desarrollo de sus actividades (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> Convenios de Colaboración (sin asistencia financiera) con ONGs varias para capacitación y otras acciones conjuntas (2) 	Los acuerdos son exclusivamente con ONGs. Es positivo encontrar un acuerdo de colaboración con FENATRANO.
INDRHI	7	<ul style="list-style-type: none"> Convenios de Asistencia Técnica y Financiera con diversas instituciones para reparación acueductos, protección y mantenimiento de cuencas. (4) Convenios para transferencia de sistemas de riego a comunidades, bajo responsabilidad conjunta. Otros, relacionados con PROMATREC (2) 	
SEA	5	Cooperación y/o Asistencia con ONG (5)	
Dirección Nacional de Parques	26	Convenios con Organizaciones diversas de la sociedad civil, para acciones de capacitación, manejo, desarrollo, investigación, promoción, protección, disfrute, recuperación de parques y fauna, así como acciones de desarrollo comunitario y ecoturismo.	Incluyen Universidades, ONGs, Sindicatos, otras dependencias gubernamentales y sector Privado lucrativo.
Total reportado	192		