

Colección Sociedad Civil

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

10

Temática "Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana"



FORMULACION DE UN NUEVO MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

José Angel Aquino

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL



con el coauspicio de:



Nota Biográfica del Autor

José Angel Aquino

(Dominicano, 1967). Abogado e investigador. Trabajó como Coordinador del Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PNUD-COPRYME), y actualmente coordina la Consultoría Técnica Legislativa del Programa de Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas.

Ha participado en las investigaciones sobre Obstáculos Normativos al Desarrollo de la Sociedad Civil (Banco Mundial-CERFE), Estado de la Democracia en América Latina (IFES), Cuota Femenina y Listas Desbloqueadas (INTEC-Centro del Género), Sistemas Electorales y Representación Política en Centroamérica y República Dominicana (OEA-COLAM), Normativa sobre Transparencia y Corrupción (AID-Participación Ciudadana), entre otras. Dentro de sus publicaciones destacan los títulos Derecho de la Construcción, Los Distritos Electorales y La Reforma del Sistema Político Electoral. Es catedrático universitario en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Colección Sociedad Civil

Serie documentos de trabajo

Temática Legislación y Sociedad Civil en
la República Dominicana

FORMULACION DE UN NUEVO MARCO LEGAL PARA
LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

FORMULACION DE UN NUEVO MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

José Angel Aquino



Santo Domingo 2002

Aquino, José Angel.

Formulación de un nuevo marco legal para la participación social en la República Dominicana / José Angel Aquino. - Santo Domingo : Instituto Tecnológico de Santo Domingo : Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

118 p.- (Colección sociedad civil. Serie Documentos de trabajo; 10)

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

302.14

A657f

CEP/INTEC

c 2002 INSTITUTO TECNOLOGICO DE SANTO DOMINGO
ISBN: 99934-25-36-2

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 l@s consultor@s 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
	Introducción	1
Parte I		3
	1. Objetivos del Estudio	4
	2. Metodología	5
	3. Hallazgos Fundamentales/Alternativas	7
	4. Propuesta de la Ley de Participación Social y Ciudadana	11
	5. Impacto Potencial de la Legislación Propuesta	15
	6. Hacia un Sistema Normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil	16
Parte II	Anteproyecto de Ley de Participación Social con Perspectiva de Género	19
	Anexos	45
	1. Matriz Analítica de las Propuestas de Ley de Participación Social de República Dominicana	45

2. Matriz Comparativa de las Legislaciones sobre Participación en Cinco Países de América Latina	81
3. Matriz Asociación y Participación Ciudadana en las Constituciones de América Latina	88
4. Lista de las Organizaciones Participantes en el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil -FOSC-	100

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 (OSCs), 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 OSCs 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 dicho relacionamiento.

Otra limitación significativa en todos los esfuerzos desarrollados, es la ausencia de perspectiva de género que atraviesa la relación Estado – OSC, y 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 “Legislación y Sociedad Civil en la República Dominicana”, recoge los resultados de seis estudios e investigaciones que se realizaron con el propósito de recopilar, integrar y sintetizar información existente dispersa y relacionada en el ámbito legislativo en torno a la contratación, control social de la gestión pública, regulación y legislación tributaria, así como la formulación de un nuevo marco legal para la participación social en la República Dominicana. Incluye también un trabajo sobre capacitación y transferencia de conocimientos en derecho tributario y promoción filantrópica.

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

Introducción

El estudio para la Formulación de un Nuevo Marco Legal para la Participación Social, está inscrito en los esfuerzos que desarrolla el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana, que coordina el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y OXFAM con el propósito de crear “instrumentos y mecanismos de articulación y relacionamiento entre las Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC- y entre éstas y el Estado”, así como un “marco legal, tributario y de política pública” que impulse la participación y fortalezca la relación Estado- Sociedad.

Desde su fundación en el año 1998, el Programa ha desarrollado una labor sistemática de investigación sobre la realidad que afecta a las organizaciones de la sociedad civil dominicana, generando informaciones, estudios y propuestas que sirven para la toma de decisiones tendentes a influir en la realidad nacional, facilitando el más efectivo desempeño de las organizaciones sociales y su mayor contribución al desarrollo nacional.

El presente trabajo ha tomado como punto de partida la vasta experiencia acumulada por las organizaciones sociales y los organismos del Estado en materia de participación social; el concepto de Desarrollo Humano Sostenible, uno de cuyos pilares está constituido por la cultura participativa y la ciudadanización; y los esfuerzos e iniciativas emprendidos por distintos sectores públicos y privados con el propósito de dotar al país de un sistema de participación social y ciudadana que se constituya en una sólida garantía del buen gobierno.





PARTE 1

1. Objetivos del estudio

Los objetivos del estudio estuvieron dirigidos a ofrecer apoyo técnico a la Coordinación General del Programa, al Equipo de Marco Legal I para la Participación y la Autorregulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil y a los Grupos de Trabajo regionales y sectoriales para:

- Revisar la actual legislación y las propuestas existentes, sobre definición y reglamentación de Espacios de Participación y Relación entre OSC-Estado.
- Actualizar y presentar una nueva propuesta legislativa construida participativa, colectiva y consensuadamente.
- Proponer nuevos instrumentos y mecanismos relacionados con estos temas.

Los resultados esperados y alcanzados, fueron los siguientes:

- Información pertinente para la elaboración de un estudio comparado / analítico de las propuestas en curso.
- Información apropiada sobre los sistemas de participación social en países del sub-continente.
- Instrumentos de trabajo adecuados para organizar la intervención de las organizaciones involucradas en la discusión de esta temática.
- Información privilegiada e identificación de consensos/disensos en relación con las propuestas legales formuladas.
- Matriz analítica de las propuestas de leyes en curso y definición de Espacios de Participación y Relación entre las OSC y el Estado.
- Propuestas y recomendaciones sobre la participación de las OSC.
- Identificación de elementos estratégicos comunes, hallazgos más relevantes a ser considerados por los consultores, para la elaboración de las propuestas preliminares.
- Un estudio que refleje las implicaciones de la legislación y sus influencias en las OSC y otros entes relacionados.
- Recomendaciones sobre la formulación de un Código sobre Sociedad Civil.
- Una propuesta legislativa para la Participación.



2. Metodología

a) Recopilación de información documental:

Propuestas de leyes. Se obtuvieron las propuestas de leyes elaboradas por los señores Luis Verdesoto Custode, Faustino Collado y Tirso Mejía-Ricart. Asimismo, las propuestas cuyo proceso de elaboración y presentación estuvo a cargo de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) y la Unión de Vecinos Activos (UVA).

Normativa Vigente Relacionada. El consultor accedió a diferentes normas jurídicas nacionales vinculadas a las propuestas de leyes presentadas, normas referidas a los temas de regulación y reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, instancias y mecanismos de participación social, control social, entre otros.

Normas Extranjeras. Se compilaron las constituciones vigentes de todos los países de América Latina, así como la legislación sobre participación social, regulación de organizaciones sociales y ordenamiento municipal de distintos países latinoamericanos.

Otros documentos. Se prestó una particular atención a la obtención de documentación relevante de un carácter no jurídico tales como los informes de consultoría generados por el programa, los estudios y síntesis de eventos formulados por la COPRYME en el proceso de elaboración de su propuesta, así como publicaciones que comprenden las evaluaciones y diagnósticos de distintos procesos de participación social de América Latina.

b) Entrevistas:

Se entrevistaron los autores de los anteproyectos de leyes, o personas que jugaron un rol destacado en su formulación desde la dirección de la institución promotora de la propuesta:

- a) Radhamés Martínez, Coordinador del Area de Participación de la COPRYME.
- b) Faustino Collado, consultor.
- c) Tirso Mejía-Ricart, Diputado al Congreso Nacional.
- d) Domingo Matías, ex coordinador de la Unión de Vecinos Activos (UVA).

Se entrevistó al señor Manuel Castillo, coordinador del Proyecto de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que trabaja en la puesta en funcionamiento de organismos de participación provinciales y municipales en la región fronteriza del país.



c) Análisis Documental / Formulación de Matrices:

A partir del análisis de la documentación recopilada, se prepararon los modelos de matrices analítica y comparativas a desarrollarse en el estudio, configurando los siguientes tipos:

- a) Matriz comparativa de las propuestas de Ley de Participación Social, que contendría todas las propuestas in extenso, articuladas alrededor de los puntos más cercanos entre ellas. Esta matriz serviría de base a la formulación de la matriz analítica.
- b) Matriz Analítica de las propuestas de Ley de Participación Social, construida a partir de un enfoque analítico/comparativo de las áreas o aspectos que se consideraron fundamentales, contenidos en las diferentes propuestas, relacionándolos con la normativa vigente y formulando hipótesis jurídico-políticas respecto de su viabilidad. Las áreas en que se dividió esta matriz fueron las siguientes: 1.Objeto y Ámbito; 2. Sujetos de la Participación; 3. Clasificación de los sujetos sociales; 4.Registro y Reconocimiento de los sujetos; 5.Sistema Nacional de Participación; 6. Instancias Territoriales de Consulta y Planificación; 7. Instancias Sectoriales de Consulta y Planificación; 8. Mecanismos de Participación Ciudadana; 9. Control Social; 10. Fondo de Participación Social; y, 11. Mecanismos de Seguimiento y Evaluación.
- c) Matriz Comparativa “Asociación y Participación Ciudadana en las Constituciones de América Latina”, donde se establece un enfoque comparativo de las Constituciones de los países de América Latina, incluyendo a Puerto Rico. Esta comparación se hizo sobre la base de identificar las reglas constitucionales previstas en estas constituciones y que tocaban los siguientes aspectos: 1. Derecho de Asociación, incluyendo en esta categoría el reconocimiento de las organizaciones sociales, sindicatos y asociaciones de empleadores; 2.Consulta Popular, tratando tanto el plebiscito como el referéndum; 3. Iniciativa Legislativa, que comprende la capacidad de propuesta de los ciudadanos(as) y de las organizaciones de la sociedad civil; 4. Revocatoria de Mandato, que aunque es mayormente una forma de consulta popular, se prefirió reseñar en un renglón especial dada su extraordinaria importancia como mecanismo de control social y político; y, 5. Participación y Control de la Sociedad Civil, revelada como una de las áreas de más reciente inclusión en las cartas sustantivas de nuestro subcontinente.
- d) Matriz Comparativa “Legislación sobre Participación Social en Cinco Países de América Latina”, en la cual se compararon las normas sobre participación social vigentes en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela. En esta matriz, los ítems comparados son los siguientes: 1. Sujetos de la Participación; 2. Instancias de Participación; 3. Referéndum; 4. Consulta Popular y Plebiscito; 5.Iniciativa Legislativa; 6.Revocatoria de Mandato; 7.Cabildos Abiertos; 8.Control Social; y, 9. Fondo para la Participación Social.

d) Encuentros Regionales y Sectoriales:

Se realizaron cinco (5) Encuentros Regionales/Sectoriales con las organizaciones sociales y redes integradas al Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil para generar propuestas y consensos alrededor de las alternativas de ley de participación social.

3. Hallazgos Fundamentales / Alternativas

Coyuntura nacional. La labor de investigación, análisis y consulta desarrollada por la consultoría, ha permitido identificar una serie de características básicas que definen la coyuntura en el cual se desarrolla el proceso de discusión de los anteproyectos de ley de participación social:

- Se constatan esfuerzos desde diferentes sectores de la sociedad dominicana por crear instrumentos jurídicos que institucionalicen la participación social, lo cual se evidencia no solamente por los diferentes anteproyectos propuestos desde distintas instancias y por las acciones desarrolladas desde el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, sino por las decisiones tomadas en los últimos años desde la esfera pública.
- Particularmente, cabe destacar la iniciativa de creación de los Consejos de Desarrollo Provincial y la convocatoria del Diálogo Nacional realizadas en la gestión presidencial del Dr. Leonel Fernández y el Partido de la Liberación Dominicana (PLD); y la emisión del Decreto 685-00, por el actual presidente Agrónomo Hipólito Mejía, del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y que consagra la participación social a nivel municipal, provincial, regional y nacional.
- Asimismo, se evidencia una intensa labor de gestación legislativa en el Congreso Nacional, lo cual se encuentra estimulado tanto por la mayoría absoluta que tiene en el parlamento el partido en el poder ejecutivo, así como por el hecho de que este organismo tenía pendiente de discusión decenas de proyectos de leyes y códigos sometidos por administraciones anteriores.
- El hecho de que el momento en que se discutan estos anteproyectos del Ley de Participación Social sea el mismo en que en el país comienzan a ser implementadas las instancias de participación previstas en el Decreto 685-00, conduce a que los modelos previstos en el proyecto definitivo tomen en cuenta la experiencia derivada de esta implementación; máxime cuando a la fecha se están elaborando los Reglamentos que harán operativa la medida presidencial.

Consensos registrados. Es perceptible una definida línea de consensos en las diferentes propuestas, alrededor de componentes claves de lo que sería la Ley de Participación Social.

- Las instancias de participación son concebidas como espacios de planificación y consulta cuya labor complementa la desarrollada por los organismos oficiales dirigidos por las autoridades electas o designadas.
- Las organizaciones de la sociedad civil conservan su independencia respecto de los poderes públicos.



- Las organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad de designar sus representantes por ante las instancias de participación.
- Se precisa la necesidad de lograr una representación equilibrada en las instancias de los muy diferentes sectores en que se clasifica la sociedad civil.

Divergencias fundamentales. Las divergencias fundamentales entre las diferentes propuestas representan opciones en cuanto al ámbito y alcance de la participación; al reconocimiento de los sujetos de la participación; a la articulación de la representatividad social y la gobernabilidad institucional; a la operatividad y funcionamiento del sistema, a las formas de control social y al carácter de la legislación propuesta.

- A la idea de una participación que admita como sujeto a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía, a través de instancias y mecanismos específicos; se plantea que la participación se limite a los sujetos sociales a través de las diferentes instancias.
- Mientras en unas propuestas se regula el reconocimiento jurídico de los sujetos sociales, en otras se dirime este componente para una legislación especial.
- La participación concebida como un ejercicio a través de instancias municipales, provinciales, regionales y nacional; encuentra su contrapartida en la participación limitada al nivel municipal.
- Por una parte se propone la integración de instancias integradas por una gran cantidad de organizaciones; y por otro lado se compensa esa integración con la designación de una directiva o directorio de carácter operativo.
- Se plantea la creación de organismos especiales e independientes de las instancias de participación para que ejerzan el control social; y como opción alternativa, se conciben los órganos de control como dependencias de las propias instancias.
- La administración del fondo para la participación social se otorga a entes municipales y del nivel central; o se confiere únicamente a entidades del nivel central. En los diferentes encuentros se insistió en que la administración debería recaer sobre un organismo mixto, con representantes de las OSC y del Estado.
- En algunas de las leyes propuestas se pudieron evidenciar normas jurídicas que contradicen disposiciones constitucionales; mientras que otras se ajustaron estrictamente a las fronteras dispuestas por la Carta Magna.

Ausencias claves. Los aspectos de mayor relevancia que están ausentes en las propuestas analizadas, son los siguientes:

- *Una perspectiva de género*, pues aunque se contempla la integración en las diferentes instancias de las organizaciones femeninas, los proyectos no prevén ninguna medida de acción afirmativa que haga efectiva la representación de la mujer en esas instancias.

- *Participación comunitaria en la justicia*, a pesar de que existen muchas experiencias aprovechables en el país, particularmente la mediación comunitaria en los destacamentos policiales, la mediación de vocales designados por las organizaciones de trabajadores y empleadores en los conflictos laborales, y la participación de las organizaciones sociales en los centros penitenciarios.
- *Participación en el Congreso Nacional*, particularmente en los organismos que son efectivamente decisivos en la elaboración de las leyes como son las **comisiones legislativas**; y en los sistemas y procedimientos de control que ponga en funcionamiento el parlamento.
- *Participación en la Cámara de Cuentas*, que es el organismo de control financiero oficial estatuido en la Constitución de la República.
- *Participación en la función electoral*, que no se circunscribiría a la observación y vigilancia de los procesos electorales o de cedulaación, sobre lo que hay ya bastante experiencia en el país, sino que también incluiría la participación en los procesos de administración de registro civil y de supervisión de la actividad político partidaria que se encuentran a cargo de la Junta Central Electoral.
- *Cogestión y transparencia informativa*, concebidas como procedimientos efectivos para ejercer el control social.

Dificultades encontradas. Las dificultades y obstáculos registrados durante la Consultoría se refieren tanto a la naturaleza de la normativa vigente y de las propuestas presentadas; al estado de las organizaciones de la sociedad civil participantes en el programa, así como al retraso verificado en otros componentes del programa.

- *Dispersión de normativa vigente relacionada.* Las normas del país (leyes, decretos y reglamentos) relacionadas con la participación social, no se encuentran en uno o varios cuerpos jurídicos identificables sino en una interminable cantidad de disposiciones dispersas, en no pocos casos de carácter confuso y contradictorio, que dificultan un correlacionamiento efectivo con las propuestas planteadas.
- *Limitaciones constitucionales.* La debilidad que tiene la participación social en la Constitución del país, es un obstáculo clave a la redacción de normas jurídicas adjetivas que definan amplios márgenes de participación social y ciudadana.
- *Naturaleza de las propuestas.* La naturaleza distinta de algunas de las propuestas presentadas generó dificultades al momento de producir el análisis analítico/comparativo ya que muchos de los aspectos objeto del mismo han sido concebidos desde diferentes perspectivas y con el propósito de ser implementados en distintas realidades. Comparar, por ejemplo, una propuesta que regula estrictamente la participación municipal con una que regula la participación nacional; o que plantea únicamente instancias de participación con otra que incluye mecanismos ciudadanos, genera desbalances valorativos entre unas y otras.
- *Inexistencia de estudios comparativos en América Latina.* El no disponer de información comparativa actualizada sobre los diversos procesos y normas de participación social en América



Latina, nos obligó a acudir a las fuentes originales, no siempre accesibles, pero sobre todo carentes de una base valorativa mínima que yuxtaponga los distintos ordenamientos jurídicos aplicados.

- *Participación Limitada en los Encuentros Regionales.* En algunos encuentros regionales la participación de las organizaciones sociales no expresó la cantidad de actores sociales existentes en la región; en algunos casos estuvo limitada a un solo tipo de organización, o no se logró que las autoridades locales participaran.
- *Retraso de las otras Consultorías del Programa.* El retraso de las demás Consultorías del Programa impidió que tuviéramos acceso a los resultados finales de estos esfuerzos, impidiéndose así que los pudiéramos tomar en cuenta plenamente para la redacción de la propuesta final.

4. Propuesta de la Ley de Participación Social y Ciudadana

Integración de propuestas anteriores

- La propuesta presentada está conformada por un contenido normativo que se deriva esencialmente de las propuestas inicialmente sometidas a consulta y análisis.
- No se trata entonces de una propuesta enteramente nueva, sino de un proyecto que integra los consensos registrados en las formulaciones anteriores, aquellas opciones legislativas consideradas más pertinentes, y un número limitado de nuevas disposiciones reguladoras.

Un sistema de participación social y ciudadana

- El anteproyecto establece una clara opción por un sistema de participación social y ciudadana que, con la integración de distintos sectores sociales, tomando en cuenta otros componentes del sistema político, y fundado en su propia autonomía, pueda constituirse en motor impulsor de un desarrollo nacional participado y sustentable.
- Aunque este sistema toma en cuenta elementos claves para que la participación tenga resultados integrales, tales como la descentralización y la organización del sistema electoral, trata de respetar la tradición jurídica dominicana, reservando para legislaciones o normas especiales las regulaciones que tocan estos aspectos.
- El carácter sistémico que define las instancias y mecanismos aquí previstos, está determinado por el vínculo orgánico que conecta unas instancias con otras, por el reconocimiento de criterios y propósitos comunes para la implementación de los diferentes niveles de participación, y por la universalidad de órganos y funciones públicas que incorpora a su dinámica de existencia.
- Aunque el sistema tiene un carácter nacional, no se limita a las fronteras del país, en la medida en que permite que los dominicanos de ultramar puedan a través de sus organizaciones sociales, participar en las instancias correspondientes.
- El proyecto, en definitiva, reconoce tanto la participación de las organizaciones sociales como la de ciudadanos y ciudadanas particulares, procurando equilibrar lo social y lo ciudadano, como componentes primarios de la gobernabilidad democrática.



Recuperando las experiencias nacionales de participación

- La propuesta se ha esforzado por integrar una normativa que refleje la experiencia de participación forjada por la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las últimas décadas de desarrollo democrático del país.
- En este orden, se destaca la inclusión de instancias respecto de cuyo funcionamiento existe un saber acumulado en las organizaciones de la sociedad civil y en el propio Estado, tales como los Consejos Provinciales de Desarrollo, los Cabildos Abiertos, las Mesas de Diálogo o la participación comunitaria en la justicia.
- En otros casos, como el de los Consejos, Directorios o Consejos Directivos, la propuesta se ha limitado a crear el marco jurídico que permitiría incluir esas instancias dentro del sistema, sufriendo las renovaciones necesarias para que expresen los principios participativos que consagra la ley.

Austeridad normativa

- El proyecto ha sido concebido para regular las instituciones que consagra con una cantidad mínima de normas, produciendo un texto ágil y manejable.
- Por eso, se han remitido para la esfera reglamentaria todos aquellos asuntos de procedimiento o que no precisan su inclusión en la ley adjetiva. Lo mismo ocurre con las argumentaciones y explicaciones, propias de una exposición de motivos, pero innecesarias para el carácter preciso de las reglas jurídicas.
- También han quedado fuera de la propuesta las materias que aunque relacionadas, pertenecen a legislaciones especiales, tales como la relativa a la regulación de las organizaciones sociales o la de la contratación de las mismas por el Estado.

Las Instancias de Participación consagradas

- La propuesta de Ley de Participación Social y Ciudadana que asume esta Consultoría, hace acopio de la mayoría de las instancias planteadas por las propuestas originales, procurando que en ellas queden representadas la totalidad de las funciones públicas así como la diversidad de organizaciones sociales.
- Las instancias territoriales se han estructurado a partir de vincular el municipio con la provincia y ésta con la región. Esto es, se trata de que los miembros de los consejos municipales estén presentes en los consejos provinciales, y que los participantes en los consejos provinciales se encuentren en los consejos regionales.
- Para hacer operativo el funcionamiento de estas instancias la propuesta consagra a los directorios como las unidades permanentes de los diferentes consejos.

- En lo que tiene que ver con la designación de la Presidencia de las instancias territoriales se trata de mantener esta función en autoridades electas o designadas del territorio, para evitar así una duplicidad de rango que pueda generar una innecesaria competencia y convertirse en un obstáculo para la gobernabilidad. Los consejos municipales de desarrollo los presidiría el Síndico; los consejos provinciales de desarrollo el gobernador y el senador de modo alternado; y los consejos regionales de desarrollo serían presididos a su vez, por los presidentes de cada consejo provincial de manera alternada y por períodos anuales.

Los mecanismos ciudadanos

- Los mecanismos de participación directa que se incluyen en la propuesta han sido diseñados a partir de reconocer la limitada tradición participativa de la ciudadanía en la esfera pública, y el poco sustento que a este tipo de fórmulas ofrece la Constitución política vigente.
- Por eso, reivindicamos el que estos mecanismos sean simples, de competencia limitada, compatibles con la Constitución política vigente, y reducidos a la esfera municipal; todo lo cual los hará más asequibles a la ciudadanía aumentando su uso y efectividad real.
- En ese orden, la propuesta consagra los cabildos abiertos, el plebiscito local, el referéndum local, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato y las audiencias públicas.
- En la propuesta se insiste en diferenciar el plebiscito y el referéndum y no asumir un uso indistinto, no sólo porque técnicamente son diferentes sino también por la necesidad, en esta época de integración política y económica de diferentes Estados, de construir normativas jurídicas con contenidos precisos que permitan hacerlas compatibles con textos jurídicos de países relacionados.
- La iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato se formulan de manera muy limitada por las barreras constitucionales. La iniciativa se limita al espacio local para la formulación de propuestas de ordenanzas municipales; y la revocatoria de mandato se plantea sobre todo como una incorporación de la ciudadanía al procedimiento ya establecido en la Constitución.

La Perspectiva de Género

- Para hacer efectiva la perspectiva de género en la representación social que consagra la propuesta, se ha incluido la obligatoriedad de que un 33% de las personas designadas como representantes por las organizaciones sociales, sean mujeres.

La Participación en nuevas esferas públicas

- Se incluyen disposiciones tendentes a garantizar la participación social y ciudadana en otras funciones públicas, y no únicamente en las funciones ejecutiva y municipal.



- Particularmente, la función parlamentaria, la función judicial y la función electoral, quedan integradas plenamente al sistema a partir de incorporar las experiencias ya registradas en esas áreas y de explorar nuevas formas de participación comunitaria.

El Control Social

- El sistema de control social por el que opta la propuesta está fundado en que sea a través de las instancias de participación que se cristalice el control de la función pública; teniendo facultad estos organismos para designar los organismos y funcionarios que estimen convenientes al respecto.
- Se trata de descentralizar el sistema de control, llevándolo a las comunidades, y superando el antiguo sistema de supervisión concentrada en un organismo (Cámara de Cuentas) y en un territorio (el Distrito Nacional).
- La transparencia informativa y la cogestión, son integrados como principios básicos de este sistema de control.

Fondo de Participación Social y Mecanismos de Seguimiento

- En cuanto al fondo de participación social y a los mecanismos de seguimiento y evaluación, la propuesta se limita a formular una síntesis de los diferentes contenidos registrados en las propuestas anteriores, que contaron con el aval de los encuentros regionales y sectoriales.

Régimen Penal

- Finalmente, la propuesta contempla un régimen penal, sencillo pero preciso, que dota de fuerza coercitiva y de garantía al sistema de participación propuesto.

5. Impacto Potencial de la Legislación Propuesta

Un primer impacto de la legislación propuesta tiene que ver sin ninguna duda, con el impulso que está llamada a ofrecer al proceso de ciudadanización que se registra en el país desde hace algunos años. La actuación de dominicanos y dominicanas no sólo como simples espectadores de la democracia y la gestión pública, sino como sus entes activos, sus protagonistas y garantes, encuentra en los mecanismos de participación que contempla la propuesta, un espacio de desarrollo sin precedentes en la legislación nacional.

En cuanto a las organizaciones sociales, éstas se encontrarán ante la necesidad de redimensionar su actividad, incorporarse más decididamente a la gestión y control de la actividad pública revalorizando sus relaciones con el Estado. Este hecho tendrá sus inevitables consecuencias en la propia estructura interna de las organizaciones, en las relaciones mutuas entre las OSC, en sus normas de funcionamiento y en la gestión de su capital social. Deberán definir instancias y niveles diferenciados de representación en la gestión pública, clarificando la participación colectiva (a través de redes y/o consorcios) o individual. Para alcanzar este último propósito, una gran ayuda puede ser ofrecida por los resultados que arroje la Consultoría sobre Mecanismos de Articulación de las OSC que desarrolla el Programa.

En cuanto al Estado, es de esperarse que una participación social y ciudadana sistemática en la gestión pública traiga como resultado un mejoramiento y mayor racionalidad de los servicios y obras estatales; una mejor planificación del desarrollo local y nacional; un Estado más comprometido con la solución de los problemas nacionales y una mayor información de la gente respecto de las discusiones y decisiones que se toman al interior de los organismos estatales.

Una implementación efectiva de la Ley de Participación Social y Ciudadana, tendrá también importantes consecuencias en el sistema político, no sólo porque influirá en la gestación de un nuevo tipo de relación entre las autoridades y los ciudadanos(as), sino porque también someterá a un escrutinio más directo el desempeño de las autoridades y de los partidos políticos que las sustentan.



6. Hacia un Sistema Normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

La aprobación de la propuesta de Ley de Participación Social y Ciudadana, así como de otras propuestas que se están generando tanto en el Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil como en otros espacios de nuestro país, abren las perspectivas para la creación de un sistema jurídico regulador de las organizaciones de la sociedad civil.

Para hacer viables estas iniciativas, se hace necesario adoptar muchas de las estrategias sugeridas por las organizaciones sociales en el marco de esta consultoría, así como incorporar estudios específicos que permitan identificar claramente a los diferentes actores involucrados en el proceso de aprobación legislativa (legisladores(as), asesores, funcionarios vinculados del Poder Ejecutivo, entre otros), así como las vías más expeditas para colocarlas en la agenda del Congreso.

En principio es aconsejable hacer compromisarios de estas propuestas a los legisladores(as) y funcionarios(as) que han tenido experiencia de vida en la sociedad civil, o que por sus funciones actuales se encuentran muy vinculados con el sector.

Otro elemento para la reflexión se deriva de la posibilidad de promover la formulación de un Código de Sociedad Civil, que reúna estas diferentes normativas en un cuerpo compacto y homogéneo, impidiendo así las contradicciones, ausencias y excesos tan comunes en nuestra fragmentada legislación.

Es preciso, sin embargo, hacer notar, que en nuestra tradición jurídica la codificación es un resultado a largo plazo, generado por la implementación continua de legislaciones adjetivas separadas. Así se construyeron tanto el Código de Trabajo de 1951 como el de 1992, y el propio Código Tributario. El que así sea permite tener una evaluación previa de la legislación adoptada antes de consagrarla en un Código que por su volumen y naturaleza, está llamado a ser una norma jurídica de más permanencia que una ley.

En el caso de la sociedad civil, lo cierto es que la legislación existente hasta la fecha ha sido muy escasa y limitada, por lo que entendemos sería apresurado el instaurar las propuestas legislativas en curso en la forma de un Código de Sociedad Civil.

Lo que si parece aconsejable es formular un *sistema legislativo que regule la sociedad civil*, esto es, propiciar un proceso de construcción/aprobación de las propuestas de leyes existentes que tome en cuenta las disposiciones y relaciones comunes, que permita que una legislación fortalezca a otra, que evite las contradicciones y dobles regulaciones.

En principio, pensamos que ese *sistema normativo* podría fundamentarse en las legislaciones relativas a la *regulación, la participación social y ciudadana, la contratación*



de las OSC y el estatuto tributario que a ellas corresponda. Este estatuto no tendría que formularse necesariamente en una legislación especial, podría estar contenido en el Código Tributario; de lo que se trata es de que se ajuste a las otras legislaciones del sector.

La aprobación de estas legislaciones concebidas como sistema regulador del sector, sería el paso inmediato. En el futuro, la evaluación de la aplicación de estas leyes, nos orientarán respecto de la viabilidad o no de un Código de Sociedad Civil.

