

**LA SOCIEDAD CIVIL:
SUS APORTES A LA DEMOCRACIA
Y A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.
RETOS Y DESAFÍOS PARA EL PRÓXIMO CUATRIENIO**

Ana Selman Fernández*

1. Sociedad civil: Un concepto que resurge con fuerza en los debates centrales de la teoría política contemporánea

... en las democracias liberales sería erróneo ver a la sociedad civil como si por definición estuviera en oposición a la economía y al Estado... las sociedades económica y política... se refieren a esferas mediadoras a través de las cuales la sociedad civil logra influir sobre los procesos político-administrativos y económicos. Una relación antagónica de la sociedad civil, o de sus actores, con la economía o el Estado surge sólo cuando estas mediaciones fracasan o cuando las instituciones de las sociedades económica y política sirven para aislar el proceso de toma de decisiones y a quienes deciden de la influencia de las organizaciones e iniciativas sociales y de las formas de discusión pública.¹

* Antropóloga. Directora de desarrollo y egresados del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

1 Cohen, Jean L; Arato, Andrew: *Sociedad Civil y Teoría Política*. México, Fondo de Cultura Económica. 2000.

En los últimos diez años la sociedad civil, un viejo concepto de las ciencias políticas y sociales, ha sido retomado con fuerza inusitada en los principales debates de la teoría política contemporánea, en el mundo de la cooperación internacional y en el quehacer social y político, a nivel internacional y nacional.

¿Qué permite y ha permitido dar significado a este concepto, para que el mismo resurja y sea asimilado, con fuerza inusitada, en los actuales momentos de reformas profundas de los sistemas económicos y políticos nacionales e internacionales?

Como plantean Cohen y Arato, ningún discurso contemporáneo de la sociedad civil ha logrado añadir ni siquiera una sola categoría fundamental a las planteadas por Hegel, el predecesor e inspirador más importante en el siglo XIX de los análisis de la sociedad civil realizados en el siglo XX. No obstante el concepto de sociedad civil ha transitado por variados modelos de interpretación política: El estatismo recurrente de Hegel. El modelo de tres partes introducido por Gramsci y Parsons: Estado, economía y sociedad civil, (análisis políticos transversalizados por teorías monistas y funcionalista). Y, la ética discursiva desarrollada por Habermas, quien planteó a profundidad la relación entre una sociedad civil moderna y la institucionalización de los discursos, hasta las teorías de los movimientos sociales y de la democracia participativa.²

República Dominicana no ha estado exenta de este debate con relación al concepto de sociedad civil. Tal y como afirman Jorge Cela e Isabel Pedrazuela han sido muchas las controversias surgidas en torno al concepto: desde las discusiones relativas a si el concepto integra o no a los grupos organizados y a la ciudadanía no organizada, si integra o no a los partidos políticos, hasta las discusiones relativas al paralelismo o relación existente entre el concepto y la instalación del modelo neoliberal. Como señalan los autores, no hay, ni ha habido históricamente,

2 Ibid. p. 10.

LA SOCIEDAD CIVIL

unanimidad en torno a este concepto. Algunos sectores y esfuerzos coordinados han llegado a una definición operativa, la cual contrapone la sociedad civil al estado o más propiamente al gobierno y que en cierta medida hace referencia a estructuras organizativas, distinguiéndola de la ciudadanía. Una definición política del concepto, describe a la sociedad civil como aquella "con vocación de ser bien gobernada".³

El concepto y la emergencia de la sociedad civil han suscitado grandes críticas por su ambigüedad y como afirma Luis Salazar⁴ por su identidad de un "nosotros" genérico e indiferenciado, que sólo existe por oposición a los "otros" y a todos aquellos que aparecen como causantes de todos los males existentes. Este mismo autor señala que "lo que ocurre con las modas también vale para las ciencias sociales y para la sociedad civil en particular, por que [aquí cita a Lechner, 1995, p. 7] quien recurre a la sociedad civil como fórmula mágica pronto se encontrará con una fórmula vacía... En los hechos, la sociedad civil es más bien el terreno de formación, transformación y conflicto de una multiplicidad de poderes de facto ligados tanto al mercado como a la política. Poderes religiosos, culturales, mediáticos, económicos, que independientemente de las buenas intenciones y coincidencias de sus integrantes con frecuencia resultan tan autoritarios y prepotentes como los explícitamente políticos o financieros".⁵

Estas críticas se han traducido en una brecha que a menudo parece insalvable, para el entendimiento de los actores tradicionales de la política y de lo público, con estos nuevos actores, diversos, plurales, conflictivos y contradictorios, que emergen a partir de diversas y múltiples identidades, demandando una par-

3 Cela, Jorge y Padrezuela, Isabel, *Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil en la República Dominicana. Descripción de sus características*. Santo Domingo, Intec, 2002, pp 4-6.

4 Salazar, Luis, "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)" en Hengstenberg, Peter, Kohout, Karl y Mailhold, Gunther. Editorial Nueva Sociedad, 1999.

5 Hengstenberg, op. cit. p. 11.

tipicación en las decisiones que les afectan.

Ahora bien, más allá de todos estos modelos de interpretación política existe un amplio consenso en torno a que una de las principales características del concepto radica en que sigue siendo una base para la orientación simbólica de la acción colectiva y que la sociedad civil, "más allá de los modelos funcionalistas y pluralistas, no debe ser vista únicamente como algo pasivo, como una red de instituciones, sino también como algo activo, como el contexto y el producto de actores colectivos que se constituyen a sí mismos".⁶ Como señala Rodrigo Arocena "la sociedad civil cumple o debe cumplir, con relación a la política, dos grandes funciones, la de iniciativa y la de control... cumple con la primera función en la medida en que logra incluir en la agenda política tanto problemas como eventuales soluciones... cumple con la función de control, al focalizar su quehacer en los deberes fundamentales de los gobernantes, la vigencia de las garantías constitucionales y el respecto a las normas éticas compartidas, así como al cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de políticas específicas".⁷

Es en esa dimensión que ha sido utilizado el concepto sociedad civil, en muchos contextos internacionales y nacionales que han buscado articular una acción colectiva en la política y en lo público. Por lo anterior, no es de extrañar que haya sido en los regímenes democráticos, como sistemas de gobierno, donde ha cobrado mayor vigencia el concepto de sociedad civil.

Como plantean Salamon y Anheier el resurgir de este concepto y la enorme atención que han congregado las organizaciones de la sociedad civil deben ser enmarcados en el contexto de "la crisis de estado generalizada que lleva produciéndose desde hace más de dos décadas en prácticamente todo el mundo; una crisis que se ha manifestado en un cuestionamiento profundo de

6 Cohen, op. cit. p. 17.

7 Arocena, Rodrigo, "Bloqueo o cooperación? Partidos políticos y sociedad civil". Hengstenberg, op. cit. p. 6.

LA SOCIEDAD CIVIL

las políticas tradicionales de bienestar social" el colapso del experimento del socialismo estatal en la Europa Central y Oriental, así como del creciente cuestionamiento del consenso neoliberal, denominado a veces el Consenso de Washington, que ha dirigido la política económica mundial durante las dos últimas décadas.⁸

Pero el consenso precedentemente citado ha sido objeto de ataques cada vez más intensos, incluso por parte de entidades, intelectuales y técnicos vinculados a su establecimiento. Salamon y Anheier, citando a Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial, afirman que "las políticas promovidas por el Consenso de Washington... no son precisamente completas y a menudo han estado equivocadas... los resultados económicos no vienen determinados sólo por la política económica y los recursos humanos, sino por la calidad de las instituciones de un país".⁹

A la crisis generalizada de estado se suma la crisis de confianza y credibilidad de una de las instituciones claves de la democracia: los partidos políticos. Esta crisis viene dada, entre otros factores, por la prevalencia del caudillismo y del estilo patrimonialista con los que las estructuras partidarias se han conducido y han conducido los gobiernos cuando han asumido el poder.

Existe un consenso generalizado sobre el desequilibrio que se ha generado entre los niveles de fortalecimiento y participación alcanzados por los partidos, de los alcanzados por las organizaciones de la sociedad civil. Esta situación ha generado miradas críticas con relación al papel que ambos desempeñan en el proceso democrático.¹⁰

8 Salamon, Lester; Anheier, Helmut; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowski, Wojciech y Colaboradores. *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Proyecto de Estudio Comparativo del Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Fundación BBVA. Madrid, España. 1999.

9 Stiglitz, Joseph: 1998, citado por Salamon y Anheier, op. cit. p. 21.

10 PNUD, op. cit. p. 163.

ESTUDIOS SOCIALES 135

Como afirma Luis Salazar, los partidos políticos deben cumplir al menos dos funciones: “competir en las elecciones y articular demandas... pero los partidos políticos tienden a articular demandas en la forma y en el grado que estimen más fructíferos para su desempeño electoral... en cuyo caso, la segunda función tiene un papel meramente instrumental con respecto a la primera... una correlación estrecha entre “buena articulación” y éxito electoral sólo puede darse en los casos más simples, cuando sectores muy amplios coinciden en ciertas demandas, claras y viables, en función de las cuales definen su comportamiento electoral; vale decir, cuando más que de articular demandas se trata tan sólo de hacerlas propias. Pero tales situaciones tienden a ser menos frecuentes a medida que se multiplican los intereses en juego, los grupos que los encarnan y la complejidad de sus relaciones mutuas”.¹¹

Y justamente así son las relaciones partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en la democracia hoy en día, complejas y diversas. Como señala Rodrigo Arocena¹²: “Entre la sociedad política y la sociedad civil no hay una frontera sino más bien un amplio espacio por donde circulan personas concretas, que frecuentemente pasan de una arena a otra, por ejemplo, haciendo de la interfase una escalera para el ascenso en los partidos políticos o, a la inversa, encontrando en la sociedad civil un nicho para sobrevivir a las desventuras políticas”.

Este mismo autor plantea “la necesidad de que los partidos políticos y la sociedad civil avancen en la clarificación de roles, dado que el fortalecimiento de la democracia estará seriamente condicionado a que cada actor desempeñe el papel que le corresponde, conscientes de que la participación de la sociedad civil y la ciudadanía es imprescindible en todas las etapas de la democratización, para lo cual se hace necesario que dirigentes políticos abandonen la idea de que culminada la transición, la

11 Salazar, op.cit. p. 149.

12 Arocena, op. cit. p. 151.

LA SOCIEDAD CIVIL

sociedad civil debe desmovilizarse y dejar el rol protagónico a la “sociedad política”, sin pretender señalarle rumbos”.

El reto será, en lo adelante, como afirma Tirsis Quezada, entender que “la democracia... 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 éstos, a través de procedimientos institucionalizados, el diálogo, la concertación política y el consenso, en la búsqueda de un liderazgo compartido de la conducción de la sociedad”.¹³

Todo lo planteado precedentemente nos mueve a afirmar que el concepto sociedad civil no puede tener la misma acepción, en un modelo de democracia elitista que en un modelo de democracia participativa.

¿Cómo puede construirse la acción colectiva y sus actores, en un modelo de democracia elitista, en el cual la toma de decisiones implica la concertación de compromisos entre las élites y la aceptación pasiva por parte de la población?

En este modelo, como afirman Cohen y Arato, “no se define la democracia como una clase de sociedad, ni como un conjunto de fines morales, ni como un principio de legitimidad sino más bien como un método para elegir a los líderes políticos y organizar los gobiernos... los votantes son consumidores, los partidos son los empresarios que ofrecen paquetes o personal alternativo: son ellos los que crean la demanda, respetando la soberanía del consumidor sólo en lo que se refiere a la decisión de los votantes respecto a cuales de los candidatos preseleccionados serán sus representantes”.¹⁴

13 Quezada, Tirsis: *Las Relaciones Estado-Sociedad Civil en la República Dominicana*, Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Colección Sociedad Civil. Serie Documentos de Trabajo; 12. p. 3.

14 Cohen y Arato, p. 24.

En oposición a ese modelo elitista, surge el modelo participativo de la democracia, el cual, tal y como plantean Cohen y Arato, sustenta como premisa fundamental que "lo que hace a los buenos líderes también hace a los ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado (es decir en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas. En este sentido, la democracia le permitirá a todos los ciudadanos y no sólo a las élites, adquirir una cultura política democrática. Porque es mediante la experiencia política como uno desarrolla un concepto de la virtud cívica, aprende a tolerar la diversidad, a moderar el fundamentalismo y el egoísmo, a ser capaz y estar dispuesto a llegar a compromisos. De aquí la insistencia de que sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y en el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los estados es democrática sólo de nombre".¹⁵

Desde ese modelo político, la construcción de la acción colectiva y sus actores, es decir de la sociedad civil, enfrenta retos y desafíos que apelan a un nuevo orden institucional, político y económico, a una nueva relación entre gobernantes y gobernados, es decir a nuevas formas de ejercicio del poder, en las que la institucionalidad democrática sea la garante de su funcionamiento y no los ejercicios discursivos de concertación y consenso.

2. La viabilidad de los derechos y la democracia depende de su interrelación conceptual y normativa

América Latina en general y República Dominicana como parte de la región, han logrado transitar, en apenas cinco décadas, de dictaduras a sistemas democráticos. Ahora bien, qué tanto han garantizado nuestras democracias los derechos eco-

15 *Ibid.* Pág. 26.

LA SOCIEDAD CIVIL

nómicos y sociales de sus ciudadanas y ciudadanos? Cómo se han estructurado los procesos de construcción de ciudadanía? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de la implementación de un modelo que no propicia la construcción de los procesos de ciudadanización? Concentremos nuestro análisis en la situación del país.

Un balance reciente sobre la democracia nos da algunas importantes respuestas. El *Informe sobre la Democracia en América Latina*, lanzado recientemente por el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁶, da cuenta de que hemos avanzado en términos de ciudadanía política; la celebración de procesos electorales, cada vez menos cuestionados, constituye una variable relativamente estable en la región. Pero en términos de ciudadanía social, la situación ha permanecido estancada, o más bien se ha agravado. América Latina continuó siendo una de las regiones con más alta tasa de concentración del ingreso. Las estadísticas¹⁷ disponibles para la República Dominicana, al año 1998, presentan una de las mayores brechas: el 20% de los hogares más ricos recibió el 57.1% de los ingresos versus el 5.1% recibido por el 20% más pobre.

Ahora bien, la magnitud del problema de la pobreza y la inequidad, creadas por esa distribución del ingreso, tiene efectos devastadores sobre determinados grupos específicos. Por ejemplo; cuando se analiza la población indigente¹⁸, en aquellos hogares declarados con jefatura femenina se alcanza un 16%, comparado con aquellos declarados con jefatura masculina, con un 25% menor (12%). Iguales y similares brechas encontramos en el análisis practicado por grupos especiales de edades, zonas

16 *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. PNUD, 2004.

17 *Estrategia para la reducción de la pobreza en la República Dominicana*, Presidencia de la República, gabinete social, oficina nacional de planificación, junio 2003, p. 24.

18 *Ibíd.*, p. 32.

ESTUDIOS SOCIALES 135

geográficas, etc. La pobreza afecta enormemente las posibilidades de la población femenina, niñas y ancianas, de ejercer sus derechos relativos a una ciudadanía social.

Toda esta situación de inequidad ha creado, como afirma Dante Caputo¹⁹, “un malestar en la democracia” aunque no existe “un malestar con la democracia” Así, un gran número de ciudadanos y ciudadanas perciben vivir en “democracias sólo de nombre”, en las que el ejercicio del poder no está institucionalizado y no se respetan las normativas y legislaciones como garantes de su funcionamiento, con instituciones débiles y padeciendo la ausencia de un estado fuerte, facilitador del desarrollo social y económico, pero con la capacidad de poner e imponer (en caso necesario) las reglas de juego que permitan un desarrollo económico con equidad.

La percepción externada por líderes de América Latina²⁰, al entrevistárseles sobre el tema del ejercicio del poder en América Latina, es una clara evidencia de lo reseñado anteriormente. Para estos líderes el poder en América Latina es ejercido en un 79.7% por los grupos económicos/empresarios y el sector financiero, en un 65.2% por los medios de comunicación, un 36.4% por el poder ejecutivo versus un 12.8% del poder legislativo y un 8.5% el poder judicial. Las fuerzas armadas ostentan un 21.4% del poder y los partidos políticos un 29.9%.

Por todo lo anterior, el “malestar en la democracia” se profundiza en aquellas sociedades, como es el caso de República Dominicana, que están tras la búsqueda de un modelo participativo de la democracia, el cual confronta directamente las lógicas tradicionales del poder y de la economía, como factores impulsores de las sociedades.

19 PNUD.

20 PNUD, p.161.

3. Para ser objetivas, racionales y legítimas, las normas de acción deben expresar un interés generalizable²¹

República Dominicana es un modelo fehaciente del impacto de la convivencia de un modelo elitista de democracia que comienza a ser socavado por las transformaciones que impone la búsqueda y establecimiento de un modelo participativo de la misma. Luego de vivir una de las tiranías más fuerte de toda América Latina²², a partir del 1961 el país ha ido acumulando una historia de demandas y prácticas para la instauración de la democracia que hoy se vive en el país. A través de numerosos diálogos, acuerdos, pactos, programas, proyectos, diversas generaciones de ciudadanos(as) han ido construyendo los haberes y modelos de ejercicios políticos que hoy conforman la democracia dominicana.

En los últimos diez años, las organizaciones de la sociedad civil dominicana han dado un positivo salto, al visualizar sus aportes en el ámbito de las políticas públicas, las cuales habían sido relegadas tradicionalmente como responsabilidad exclusiva de las autoridades gubernamentales. Estas han logrado romper con el aislamiento que impone la lógica de las micro experiencias, insertando sus programas y proyectos en el campo de las políticas sociales y reinterpretando su quehacer "alternativo", no como una oposición a ultranza al estado, sino como una contribución a los servicios sociales que debe asegurar el mismo.²³

Es importante recordar algunas de las centenares de iniciativas impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de profundizar la democracia dominicana, dentro de las que cabe destacar las impulsadas por el Centro Padre Juan Montalvo y sus asesorías a grupos populares; foros para la par-

21 Este título refiere uno de los aspectos de la ética del discurso planteados por Habermas, citado por Cohen y Arato, op. cit. p. 399.

22 Nos referimos al régimen dictatorial de Rafael Leonidas Trujillo, 1930-1961.

23 *Organizaciones de la sociedad civil. Definición, presencia y perspectivas.* Foro de Apoyo Mutuo. DEMOS, Iniciativa Social para el Desarrollo. México, 1997.

ESTUDIOS SOCIALES 135

ticipación municipal como espacio de articulación de centenares de organizaciones de base; Fundación Solidaridad y sus aportes a la municipalidad; las mesas y diálogos impulsados por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; Participación Ciudadana y la observación electoral, el programa de Fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, auspiciado desde el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y decenas de organizaciones; la Agenda Propositiva desde la sociedad civil presentada a los candidatos presidenciales, elecciones 2004, por Foro Ciudadano y la Coalición por la Transparencia y la Institucionalidad; las dos Agendas Empresariales para el Desarrollo Nacional impulsadas por el Consejo Nacional de la Empresa Privada, así como las conquistas de organizaciones de mujeres para el establecimiento de igualdad de oportunidades para la mujer; entre otras.

Igualmente relevante es recordar tres experiencias auspiciadas durante tres períodos de gobierno de partidos políticos diferentes:

- La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Social, impulsado por el gobierno del Partido Reformista Social Cristiano en el período 1995-1996.
- El Diálogo Nacional, impulsado en el período 1997-1998, por el Partido de la Liberación Dominicana, así como el Plan de Combate a la Pobreza: Comunidad Digna.
- La Estrategia de Reducción de la Pobreza, formulada durante el período 2002-2003 del Partido Revolucionario Dominicano que establece políticas y programas de desarrollo a largo plazo, comprometiendo y trazando las pautas a seguir por cuatro períodos presidenciales, hasta el 2015.

En el concierto de los regímenes democráticos de América Latina, según el PNUD²⁴, el país tiene una alta tasa de preferencia por la democracia, por encima del promedio de la región y los

24 *Perfil de la Democracia en República Dominicana*. Boletín Mensual de la Oficina de Desarrollo Humano/PNUD. Edición Especial. 2004.

LA SOCIEDAD CIVIL

más altos niveles de participación ciudadana (el 67% de la población encuestada declaró que colabora en actividades sociales, en América Latina es el 60%). Pero todo lo anterior, aunque es positivo, no es suficiente.

4. El consenso sobre una norma es válido cuando implica simetría, reciprocidad y reflexividad

No obstante los avances reseñados, la *Encuesta sobre Cultura Política y Democracia*, DEMOS 2001²⁵, da cuenta de la persistencia de actitudes tradicionales y autoritarias en la población dominicana, tales como la buena suerte, el fatalismo, la providencia, el poder personalizado, el paternalismo y las diferentes formas de autoritarismo. El 73% de la muestra encuestada, declaró una alta o muy alta propensión al autoritarismo, incrementándose en diez puntos porcentuales con relación a la encuesta del año 1997. Esta alta propensión del autoritarismo siguió prevaleciendo entre los más pobres (93%), los de más baja escolaridad (94%) y los(as) habitantes de la zona rural (92%).

Además de la prevalencia de actitudes autoritarias es común escuchar que en República Dominicana existe una enorme cantidad de legislaciones y normativas las cuales son desconocidas en una alta proporción por gobernantes y gobernados(as) o son violadas con limitados niveles de sanciones.

Tal y como plantea Faustino Collado²⁶ desde hace décadas

25 Duarte, Isis; Brea, Ramonina: *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*. III Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas. Asociación Pro-Bienestar de la Familia, Instituto de Estudios de Población y Desarrollo. Editora Búho. Santo Domingo, República Dominicana. Febrero 2002.

26 Collado, Faustino: *Control social de la gestión pública por las organizaciones de la sociedad civil dominicanas: legislación y propuestas*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Colección Sociedad Civil. Serie Documentos de Trabajo; 7.

ESTUDIOS SOCIALES 135

existen más de cincuenta instrumentos legales que posibilitan el control social a la gestión pública, pero sin embargo, una buena parte de los mismos poseen una legislación ambigua, imprecisa y limitada, que puede cambiar de un gobierno a otro. Uno de los puntos nodales identificado por Collado es el relativo a que los representantes de las organizaciones en los espacios y mecanismos de control social han sido designados por las autoridades, en una gran cantidad de casos, en lugar de que las organizaciones elijan a sus representantes.

Hoy día, se ha tomado conciencia de que una “cosa es la existencia de la norma, otra su conocimiento, otra la integración de la sociedad civil al proceso de control social y otra que este control social se esté llevando a cabo efectivamente en provecho de la sociedad”²⁷. Estas contradicciones, entre la preferencia por el sistema democrático y la inconformidad con su nivel de institucionalidad, han propiciado profundas reflexiones sobre las características del modelo de participación y control social que se ha ido construyendo.

La Investigación sobre los marcos legales para el desarrollo de la sociedad civil en Latino América, realizado por el Grupo CERFE, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el coauspicio de equipos nacionales de cinco países de la Región²⁸, da cuenta de la existencia de 113 obstáculos que afectan la participación de ciudadanos(as) en la vida social. Estos obstáculos fueron identificados como parte de trece categorías/áreas de

27 Ibid., p. 42.

28 Grupo CERFE, Banco Interamericano de Desarrollo, *Investigación sobre los marcos legales para el desarrollo de la sociedad civil en Latino América*. Julio 2002. Inédito. La investigación abarcó la documentación clave de decenas de países de todo el mundo, recopilándose en un mapa teórico internacional 250 textos relativos la regulación de las organizaciones de la sociedad civil, a partir de los cuales se pudo elaborar el registro de los 113 obstáculos. Posteriormente, se realizaron 205 entrevistas a líderes de organizaciones, funcionarios de las áreas abordadas y técnicos calificados así como grupos focales en cinco países de la región, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela.

obstáculos, las cuales fueron agrupadas por su relación con las mismas. Las áreas de obstáculos señaladas como las más relevantes en los cinco países fueron las siguientes:

- 1- Existencia de normas poco transparentes o que crean dificultades al acceso a los fondos públicos. El caso de República Dominicana este obstáculo tiene un lugar preponderante, para cualquier agenda o proceso de reforma del estado. Como afirma Carlos Sandoval Peralta²⁹, el Estado Dominicano ha venido asignando una parte significativa del presupuesto, al financiamiento de las actividades de centenares de organizaciones, con criterios muy discrecionales y sin mayor control. Al año 2000 se asignaron 46,634 millones, entre algo más de 2,300 organizaciones, la magnitud de las transferencias y su tendencia creciente a lo largo de los años, hasta aproximarse al 2% total del gasto del gobierno central. Para el presente año 2004 la situación descrita se torna mucho más compleja, si incluimos el tema de las organizaciones creadas por legisladores(as) y funcionarios(as) públicos(as), para acceder a los recursos del estado como mecanismo de promoción política.
- 2- Falta de incentivos para las prácticas de cooperación entre el sector público y privado hacen prevalecer la desconfianza o la descalificación entre uno y otro sector.
- 3- Falta de una clara, unívoca y actualizada definición legal de “organización no lucrativa”.
- 4- Falta de una ley orgánica y completa que regule y fomente las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de República Dominicana, la legislación que regula al sector

29 Sandoval Peralta, Carlos, *Derecho tributario y promoción filantrópica: capacitación y transferencia de conocimiento y experiencia*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Colección Sociedad Civil. Serie Documentos de Trabajo; 11. p. 34 y 35.

ESTUDIOS SOCIALES 135

data del año 1920 y ha quedado obsoleta con relación a la complejidad, diversidad y papel jugado por estas organizaciones en la sociedad dominicana del siglo XXI. Al momento de escribir este artículo, la Cámara de Diputados del Congreso de la República ha colocado en su agenda legislativa el conocimiento del Proyecto de Ley para la Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines De Lucro, el cual ha sido el resultado de un amplio proceso de consulta y participación, desarrollado durante casi diez años con la participación de un total aproximado de 685 entidades privadas y públicas, así como legisladores(as).

- 5- Ausencia de un sistema claro de clasificación de los diferentes tipos de organizaciones.

Todo estos elementos reseñados en los anteriores acápite, bien pueden presentarnos un balance preliminar del estado actual de la democracia en República Dominicana y las causas fundamentales de por qué hoy en día presenciamos serios cuestionamientos hacia postulados claves de la década del 80, durante la cual hubo una apuesta por la existencia de un menor estado, un sector privado y un mercado como entes reguladores de la vida económica, así como organizaciones no gubernamentales fuertes que, a través de sus programas y proyectos, brindaran servicios sociales a los grupos más vulnerables y sin acceso a los mismos.

Los partidos políticos no pusieron en marcha procesos de modernización de sus estructuras partidarias para que fueran a la par de las transformaciones que venían siendo demandadas por un nuevo contexto internacional y por ciudadanos(as) que han nacido y han aprendido a vivir en democracia.

Desde mediados del 90 la tesis clave es la existencia de un "mejor estado" que norme la vida social, política y económica y que funja como ente facilitador de la producción y la competitividad.

LA SOCIEDAD CIVIL

La historia y el presente, permiten señalar con precisión meridiana que, tal y como señala el *Informe Sobre la Democracia en América Latina*, lo que nos confronta hoy día, es transitar de una democracia de habitantes, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, concededores(as) de sus derechos y deberes civiles, políticos y sociales. Y es en la construcción de esos niveles de ciudadanía, donde reside el principal aporte de la sociedad civil.

5. La sociedad civil una revolución asociativa mundial y nacional. Su rol de aliada al estado para la existencia de un real estado de derecho

Numerosos estudios dan cuenta de una “fuerza social”, integradas por miles de organizaciones que componen hoy día el que se ha venido a conocer de manera creciente, como sector no lucrativo privado o de la sociedad civil. Como afirma Lester Salamon: “A pesar de su considerable diversidad y de las variaciones que las caracterizan en los distintos países, estas organizaciones comparten características importantes que justifican su tratamiento como un sector social diferente: todas son organizaciones que operan fuera del aparato estatal, no reparten beneficios y los ciudadanos son libres de pertenecer o no a ellas para perseguir objetivos comunes”.³⁰

Ahora bien, la envergadura, la estructura, las fuentes de ingresos de este importante sector social, varían de sociedad en sociedad, y de región geopolítica en región. El estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins³¹ da cuenta de que el sector de las

30 Salamon, p. 14-15.

31 Ib. p. 30. El estudio fue realizado en veintidós países: Europa Occidental: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, España, Reino Unido. Otros países desarrollados Australia, Israel, Japón, Estados Unidos. Europa Central y Oriental: República Checa, Hungría, Rumania, Eslovaquia. Latinoamérica: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

organizaciones de la sociedad civil es mayor en los países más desarrollados y mucho menor en apariencia en Latinoamérica y Europa Central y Oriental. Mientras que la media para el conjunto de los países es del 4.8%, las organizaciones que integran este sector constituyen cerca del 7% de la mano de obra no agrícola de Europa Occidental y de los restantes países desarrollados estudiados, pero únicamente el 2% en Latinoamérica y el 1.1.% en Europa Central y Oriental.³²

Otra característica del sector está relacionada con sus aportes al empleo y los gastos nacionales de esos veinte y dos países, en los cuales aportan 1.1 billones de dólares, empleando aproximadamente el equivalente de diez y nueve millones de trabajadores a jornada completa, superando en una proporción de seis a uno al conjunto de empresas privadas de cada país y con un gasto promedio del 4.6% del producto interior bruto³³.

Empleo en el sector no lucrativo comparado con las mayores empresas (veinte y dos países)³⁴

Sector no lucrativo	Mayores empresas privadas
• • • • •	• • •
• • • • •	
• • • • •	
19 millones	3.3. Millones

Los márgenes entre estos países y regiones se amplían si se analiza la presencia o aporte de trabajo voluntario. Con los(as)

32 lb. p. 30.

33 lb. pp. 26-27.

34 lb. op. cit.

LA SOCIEDAD CIVIL

voluntarios(as) incluidos(as), las organizaciones del sector no lucrativo o sociedad civil representan el 10.3% del empleo total en la Europa Occidental, el 9.4% en otros países desarrollados, el 3.0% en Latinoamérica y el 1.7% en Europa Central.

Otro de los aportes centrales de la investigación de la Universidad Johns Hopkins lo constituye el análisis de las variables relativas a la relación existente entre gasto público en bienestar social y el tamaño del sector no lucrativo o de organizaciones de la sociedad civil, así como en el análisis de la procedencia de las fuentes de ingresos de dichas organizaciones. Existe una tendencia generalizada a suponer que "cuanto mayor es el tamaño del sistema público de protección social, menor es el sector no lucrativo". El estudio demuestra justamente lo contrario: "cuanto mayor es el tamaño del sistema público de protección social, mayor es el sector no lucrativo", como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

**Relación entre el gasto público en bienestar social
y el tamaño del sector no lucrativo³⁵**

Gasto público en bienestar social	Porcentaje del empleo en el sector no lucrativo	
	Reducido	Amplio
Alto	5	6
Bajo	8	3

El estudio también demuestra que la estructura de ingresos de dicho sector difiere de lo que generalmente se da por supuesto: las principales fuentes de ingresos del sector son las cuotas o pagos por servicios, las cuales representan, para una media de todos los países, el 49% de los ingresos; en segundo lugar, se encuentran los ingresos generados por los pagos del sector público, que representan el 40%. Por el contrario, existe una li-

35 Ib. p. 34.

mitada financiación procedente de la filantropía. Las donaciones privadas apenas representan el 11% como media.³⁶ Ahora bien, las cifras relativas al aporte del sector público varían sustancialmente si el análisis se practica por países y regiones, mientras en los países de América Latina el aporte del sector público oscila entre un 9% al 20%, en los otros países y regiones dicho aporte oscila entre un 15% al 64%.³⁷

En República Dominicana aunque adolecemos de un registro y fuentes de informaciones integrales referidas al sector no lucrativo o de organizaciones de la sociedad civil, diversos esfuerzos dan cuenta de la dinámica y naturaleza del sector, en los ámbitos abordados por el estudio de la Universidad Johns Hopkins.

Jorge Cela y Fernando Ureña, en el *Inventario de Articulaciones de la Sociedad Civil Dominicana*³⁸ daban cuenta de que, durante el período 1920-1998, un total de 5019 organizaciones se habían incorporado a través del mecanismo habilitado por la Ordenanza Ejecutiva 520, del año 1920, dictada como parte de las medidas administrativas emanadas durante la intervención norteamericana que estaba sufriendo el país en ese momento.

El inventario precedentemente citado permitió estudiar, por primera vez, el interesante proceso de articulación que han venido propiciando las organizaciones de la sociedad civil dominicana, organismos internacionales de cooperación y otros sectores. Dicho estudio pudo ubicar 200 articulaciones de organizaciones de la sociedad civil dominicana, siendo encuestadas ochenta y ocho articulaciones, las cuales agrupaban 20,696 organizaciones.³⁹ Estas cifras vienen a confirmar lo planteado en el acápite

36 lb. p. 45.

37 lb. p. 47.

38 Cela, Jorge; Ureña, Fernando: *La diversidad en busca de su unidad: inventario de articulaciones de la sociedad civil dominicana y propuestas para la mejor y más amplia articulación*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002.

39 lb. p.15. Como bien señalan los autores, el número total de organizaciones hay que manejarlo con cuidado, dado que no indica necesariamente la

LA SOCIEDAD CIVIL

1, con relación al alto nivel de participación ciudadana que se observa en el país.

El análisis practicado por Selman⁴⁰ al *Directorio de Organizaciones Sociales* elaborado por ENTRENA con el auspicio de la AID y UNIDOS, refiere la participación de 26,993 personas en un total de 235 organizaciones, de las cuales 4,491 eran profesionales (16.63%), 2,698 personal de apoyo (9.99%) y 19,804 voluntarios(as) (73.36%).

Con relación a las fuentes de procedencia del financiamiento de estas organizaciones, el *Directorio* permite dar cuenta de un total de 152 entidades que ofrecieron las informaciones sobre este tema: el 38.81% recibía recursos del Estado, un 60.52% recibía financiamiento de agencias internacionales, y el 61.18% recibía financiamiento del sector privado. El 76.31% afirmó que de una manera u otra auto generaba algún porcentaje de sus recursos.

Ahora bien, no podemos afirmar que estas cifras representan una media de lo que acontece en el país, con relación al tema del financiamiento de las organizaciones. Con relación al tema del financiamiento público, con el estudio practicado por Carlos Sandoval Peralta, ya planteábamos la situación existente. Al año 2000 "no existían criterios ni mecanismos técnicos de asignación y control de los fondos asignados a estas organizaciones, las asignaciones se hacían en función de las mayores o menores presiones que el sistema permitía ejercer a los potenciales beneficiarios de estos recursos".⁴¹

calidad e intensidad de la membresía de estas articulaciones, así como también se debe considerar el hecho que una misma organización puede ser miembro de varias articulaciones.

40 Selman, Ana, *Las relaciones Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil desde la perspectiva de la gerencia social*. Temas Especializados de Gerencia Social No.5, Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI: La construcción de sociedades equitativas. INDES/BID, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002.

41 Sandoval Peralta, Carlos: op.cit. p. 35.

ESTUDIOS SOCIALES 135

Por iniciativa del Gobierno Dominicano, específicamente de la Oficina Nacional de Planificación, en el mes de marzo del 2001 quedó constituido, mediante el Decreto 407-01, el Consejo Nacional de Seguimiento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro (ASFL), con la finalidad de registrar, supervisar y evaluar el uso dado por estas organizaciones a los fondos públicos que les son asignados por el estado. El consejo además tiene la tarea de promover y canalizar la eficiente relación entre el estado y la sociedad civil, estando integrado por organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. A tres años de su constitución, el consejo pudo operar positivamente en dos períodos:

i) Cinco meses, durante el período mayo-septiembre del 2001, durante el cual se avanzó positivamente en la elaboración de su reglamento de funcionamiento, instalación de una oficina y el personal responsable del registro y solicitud de subvenciones. El consejo detuvo su funcionamiento, desde septiembre del 2001, hasta mayo del 2002 (nueve meses). Es importante destacar que, a finales del 2001, se procedió a la asignación de fondos del presupuesto nacional sin garantizar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en el decreto 407- 01. Para ese mismo año se asignaron 771 millones de pesos entre 2,046 organizaciones, pero se excluyeron instituciones que tenían una clara trayectoria y que habían cumplido con los requisitos establecidos por el consejo.

ii) Durante el período mayo-diciembre del 2002 (ocho meses), luego de serios esfuerzos y demandas para la puesta en marcha del consejo, propiciadas por más de un centenar de organizaciones, el consejo retomó un positivo ritmo de trabajo. Durante ese período, se avanzó significativamente, como podremos ver a continuación:

- Fortalecimiento del sistema de registro y solicitud de subvenciones. Se implementaron diversas medidas referidas a la transferencia de las partidas asignadas a organizaciones campesinas, ambientalistas y de mujeres, que estaban bajo la sombrilla de la Secretaría de la Presidencia,

LA SOCIEDAD CIVIL

poniéndolas bajo la responsabilidad de las sectoriales correspondientes: Secretarías de la Mujer, Medioambiente y Agricultura. Esta medida posibilitaba mayores niveles de seguimiento y rendición de cuentas.

- Al 30 de diciembre del 2002, más de un millar de entidades habían remitido sus solicitudes de registro, Por igual, se habían recibido más de 800 formularios de solicitudes de subvenciones.
- La publicación mensual en la prensa nacional, de la ejecución presupuestaria de las asignaciones a dichas instituciones, como mecanismo que fomenta la transparencia.
- El consejo participó activamente, en los esfuerzos de discusión y concertación del anteproyecto de ley para la regulación de las ASFL, que estaba siendo conocido en la Cámara de Diputados.
- Se avanzó en el conocimiento y aprobación de una propuesta de Reglamento para la Habilitación y Acreditación de las ASFL que reciben fondos públicos.

A partir de marzo del 2003 hasta la fecha actual, julio del 2004 (diez y seis meses), el consejo ha caído nuevamente en un limbo. No ha vuelto a ser convocado por el Secretariado Técnico de la Presidencia, instancia que ostenta la presidencia de este organismo. Este constituye un buen ejemplo de cómo una nueva normativa, encuentra escollos en su implementación por la falta de institucionalidad y debilidad del sistema democrático dominicano.

En relación al financiamiento del sector privado, un estudio practicado por Guillermo Quiñones⁴² reveló que el Código Tri-

42 Quiñones, Guillermo, *Organizaciones de la sociedad civil, mecanismos e instrumentos sobre filantropía y control social: legislación tributaria*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Colección Sociedad Civil. Serie Documentos de Trabajo, 9.

ESTUDIOS SOCIALES 135

butario de la República Dominicana, aprobado en el año 1992, excluyó de las deducciones admitidas para la determinación del Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas las donaciones o aportes realizados por las asociaciones sin fines de lucro... Así mismo, limitó a sólo un 5% el porcentaje anual de las utilidades imponibles que podía ser donado a las asociaciones sin fines de lucro por las empresas y deducido del monto imponible para la fines del cálculo de impuesto.

Como afirma Sandoval,⁴³ este hecho ha originado una controversia entre los empresarios y las ASFL por un lado, y la Dirección de Impuestos Internos por el otro; mientras los primeros aseguran que la restricción impuesta ha limitado el monto de las donaciones, la segunda afirma que el monto donado es muy inferior al que potencialmente se podría hacer, aún manteniendo la restricción citada. Cifras aportadas por autoridades fiscales revelan que, en la práctica, las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales, no donan ni remotamente el monto total a que tendrían derecho a deducir por concepto de donaciones. Durante los años 1993 y 1994, las empresas donaron apenas un 0.16% y un 0.6% de la renta neta imponible.

6. Algunos retos y desafíos para la sociedad civil en el próximo cuatrienio

Con estos avances y tareas pendientes para la consolidación de la democracia, a partir del 16 de agosto del presente año 2004, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) ganador de los comicios celebrados en mayo de este año, asumirá la conducción del Poder Ejecutivo de la Nación, en medio de la que ha sido calificada, por amplios sectores de la vida nacional, como una de las más graves crisis económica del país.

Durante el año 2003, el Estado Dominicano hizo pública una

43 Sandoval, op. cit. p. 24.

LA SOCIEDAD CIVIL

deuda privada, al asumir la devolución de los depósitos por RD\$55,000 millones del Banco Intercontinental, uno de los tres principales bancos privados que colapsaron durante ese año, como resultado de fraudes perpetuados por propietarios y funcionarios de los mismos, según las informaciones publicadas en la prensa nacional. Los expedientes dados a conocer a la opinión pública dan cuenta de la ineficiente supervisión de las instituciones gubernamentales competentes y de la compleja participación de múltiples sectores beneficiados, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, situaciones que vienen a reiterar los niveles críticos y deficitarios de institucionalidad prevalecientes en el país.

El PLD asumirá el gobierno con una deuda externa de gran magnitud. A diciembre del 2003 dicha deuda ascendía a 5,849 millones de dólares, lo que representa, como afirma Miguel Ceara Hatton⁴⁴ el 35% del PIB. Según este mismo experto "el pago de intereses de la deuda externa en el 2003, equivaldría al 75% del gasto ejecutado por la Secretaría de Educación (y)... el presupuesto del 2004 se ha contemplado un pago por servicios de la deuda externa del orden de los 800 millones de dólares, que al tipo de cambio 45 x 1 representará un tercio del presupuesto."

El segundo semestre del año 2004 ha iniciado con el reto de lograr una reforma fiscal que, de una vez por toda, a la vez que solucione toda la crisis citada, pueda asegurar los niveles de inversión social que demanda la democracia dominicana. República Dominicana pudo mantener un crecimiento macroeconómico sostenido por cerca de veinte años, de hecho, llegó a ser una de las economías con mayor tasa de crecimiento a nivel mundial. Pero ese crecimiento no se tradujo en iguales niveles de desarrollo para la población. Como afirma Leonardo Garnier⁴⁵: "las políticas de crecimiento y productividad, de infraestructura, de

44 Ceara Hatton, Miguel, "Los bonos soberanos: ¿Aventura financiera?" Documento de circulación electrónica.

45 Garnier, Leonardo, "Subversiones". *La Nación*, Costa Rica, jueves, 22 de julio de 2004.

ESTUDIOS SOCIALES 135

desarrollo humano y social, de sostenibilidad ambiental, todas, (han quedado) relegadas ante los únicos retos... (considerados): el déficit fiscal y la inflación".

Dos organizaciones de la sociedad civil dominicana, el Centro de Investigación Económica del Caribe (CIECA) y el Centro Padre Juan Montalvo (CES) han participado en el proceso de concertación de la reforma fiscal con importantes propuestas alternativas, dirigidas a garantizar que la misma impacte lo menos posible a los sectores más pobres del país, planteando soluciones y mecanismos de vigilancia para la administración de los nuevos recursos a ser administrados por el Estado. Esta participación, bien puede ser considerada un hito positivo, dado que, tradicionalmente, el sector de las organizaciones sociales había participado de forma muy limitada en las discusiones referidas a las reformas económicas⁴⁶.

Durante el año 2004, el país avanzó sustancialmente las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Se espera que el mismo sea suscrito en el mes de agosto. La entrada en vigencia de este instrumento repercutirá profundamente en todos los ámbitos de la vida social, política y económica del país. La participación de las organizaciones de la sociedad civil, en ese proceso, fue limitada⁴⁷. Las desigualdades sociales, políticas, económicas y tecnológicas que enfrentará el país, tendrán un impacto importante sobre el trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Ante este contexto, hoy más que nunca, las organizaciones de la sociedad civil deberán fortalecer sus capacidades de análisis, diálogo y concertación, sin olvidar sus funciones fundamentales

46 Como antecedentes importantes de esos esfuerzos, cabe destacar los impulsados por la Fundación Siglo XXI, el Centro Universitario de Estudios Políticos y Económicos (CUEPS) y el Programa de Apoyo a la Iniciativas Democráticas.

47 Caben destacar los esfuerzos impulsados por el Centro de Investigación Económica del Caribe (CIECA) y Foro Ciudadano.

LA SOCIEDAD CIVIL

de iniciativa y control. Para lo anterior, se hará necesario accionar estratégicamente en cuatro grandes direcciones, las cuales presentamos a continuación⁴⁸.

- a) Redoblar los esfuerzos para salir de una democracia que tiene más de treinta años en transición y garantizar, de una vez por todas, los derechos económicos y sociales de los sectores pobres y excluidos. Para ello será necesario que las organizaciones se planteen como desafíos, entre otros:
- Hacer sostenible y profundizar su participación (técnica y política) en los esfuerzos para lograr la concertación de la reforma fiscal, sin descuidar su participación en los otros procesos de reformas sociales y logrando incidir en la existencia, de una vez por todas, de un Plan Nacional de Desarrollo Social, que integre los avances planteados por la Estrategia de Reducción de Pobreza al 2015. La meta será, como dice Garnier, “cuajar una política de desarrollo que nos permita insertarnos plenamente en la economía global, *al mismo tiempo* que consolidamos nuestra integración hacia adentro”
 - Consolidar espacios ganados. Un ejemplo lo constituye garantizar la implementación y continuidad de los compromisos planteados por la Estrategia de Reducción de la Pobreza al 2015, trascendiendo la tendencia recurrente de abandonar esfuerzos impulsados en administraciones gubernamentales diferentes, para “sumarse” a las iniciativas de las nuevas autoridades. Resultará prioritario garantizar la sostenibilidad y consolidación del Gabinete Social, como espacio de coor-

48 Muchas de las recomendaciones compartidas han sido retomadas de los estudios y esfuerzos estratégicos planteados desde diferentes esfuerzos de articulación, por lo que se procederá a ubicar, en lo adelante las fuentes de referencia. Por igual, se han planteados recomendaciones de las fuentes consultadas, útiles en el contexto dominicano de hoy.

dinación de las políticas sociales a nivel público y del Consejo Consultivo del Gabinete Social, como instancia asesora y de apoyo al Estado, en dicha misión.

- Todo lo referido al monitoreo y control de los fondos públicos asignados a las organizaciones de la sociedad civil, deberá seguir ocupando parte importante de la agenda de dicho sector, hasta lograr el establecimiento de una reglamentación que norme la habilitación de los servicios públicos que ofrecen estas organizaciones.
 - Fortalecer los esfuerzos y aportes que se vienen brindando al Estado Dominicano, desde diversas organizaciones, para la implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La existencia en el tren gubernamental de funcionarios (as) de carrera, constituye un soporte fundamental para las relaciones estado-sociedad civil.
- b) Crear gobernabilidad en un contexto de integración regional y con habitantes y ciudadanos(as) que han nacido en democracia, para ello se hará necesario
- Fortalecer los esfuerzos para que las organizaciones de la sociedad civil conozcan el impacto de los procesos de integración regional sobre su quehacer y sobre los grupos vulnerables que apoyan con su trabajo. Lo anterior requerirá mucha capacidad técnica y de innovación. Se deberá de evitar la duplicidad de esfuerzos y de inversiones de recursos, mediante alianzas que permitan optimizarlos. El papel que jueguen las universidades y ONG especializadas en educación, será vital en esa dirección.
 - Fortalecer las alianzas productivas, empresas, sector privado no lucrativo y estado, para lograr la competitividad del país, en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Todo el tema

LA SOCIEDAD CIVIL

relacionado a la “sociedad de la información”, comunicación y acceso a la tecnología, deberá de ser priorizado por las osc.

- Profundizar los esfuerzos en curso para la clarificación de roles entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, lo anterior incluye lograr la aprobación de la nueva legislación que regule y fomente estas organizaciones, así como iniciativas que con el fortalecimiento de los partidos políticos. Se deberán priorizar iniciativas dirigidas hacia el logro de estos objetivos, haciéndose necesaria la especialización de recursos, nacionales e internacionales, para apoyar los procesos de reformas y modernización de los partidos y garantizar que parte importante de los fondos públicos que les son asignados, estén dirigidos a su fortalecimiento y a la capacitación que permita prácticas, actitudes y valores democráticos.
 - Repensar las prácticas pedagógicas y los modelos con los que actualmente estamos tratando de construir ciudadanía. Para lo anterior, se deberán de revisar la metodologías y herramientas de trabajo se vienen repitiendo por más de dos décadas, fortaleciéndolas a partir de los estudios e investigaciones que han venido señalando nuevos cursos de acción y realidades. Un mayor aprovechamiento de los resultados propiciados por esfuerzos como la DEMOS y el *Informe sobre la Democracia* del PNUD, pueden ser buenos ejemplos.
- c) Garantizar la existencia de buenas legislaciones y normas, de amplio conocimiento por parte de gobernantes y gobernados(as), los(as) cuales se integren, con responsabilidad a su implementación, en provecho de la sociedad.
- Definir con suma precisión, una agenda legislativa mínima que, de ser concertada, permita redireccionar los

ESTUDIOS SOCIALES 135

niveles de participación ciudadana y social en la gestión de la vida pública, fortalecer los niveles de co-responsabilidad de la ciudadanía en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dentro de esta agenda, dos iniciativas legislativas son claves:

- La Reforma a la Ley 520
 - La Ley General de Participación.
- Priorizar el monitoreo y control social de las políticas públicas, entendiendo que muchas de las demandas tradicionales ya son conquistas y que se deben plantear nuevas estrategias, enfiladas hacia la demanda de cumplimiento de leyes y normativas ya vigentes. El insistir en que las instituciones gubernamentales del control social, dispongan de los recursos financieros y humanos requeridos, deberá ser una prioridad.
- d) Continuar fortaleciendo la articulación de las ASFL, desde su integración, niveles de representación y aportes al desarrollo nacional.⁴⁹
- Continuar fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil, en los diferentes niveles de gestión y acción social, con la finalidad de que el sector se articule internamente y desde instancias de tercer nivel, con adecuados niveles de representación.
 - Continuar trabajando para superar la cultura de trabajo individual, y sustituirla por una cultura de trabajo que fomente el espíritu colectivo de concertación, cooperación, convivencia y participación.
 - Continuar los esfuerzos por la representación sectorial

49 Tomado del documento sobre el Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones sin Fines de Lucro (CONASAFIL), discutido en el encuentro nacional de asociaciones sin fines de lucro. Octubre del 2003. Mimeo.

LA SOCIEDAD CIVIL

y territorial de las organizaciones en las diferentes instancias mixtas que se creen, para hacer posible mayores niveles de descentralización en las relaciones del sector con el Estado.

- Realizar una amplia campaña de comunicación e información en torno al papel e impacto de las acciones que desarrollan las organizaciones, suscitando la colaboración de los medios de comunicación y creadores de opinión pública. Se deberán aunar esfuerzos y recursos para la creación y sostenibilidad de un sistema de inventario y rendición de cuentas, sobre el aporte de estas organizaciones al desarrollo nacional, al empleo y a la construcción de ciudadanía.