



ALIANZA ONG

A 10 años de la Ley 122-05

**EVOLUCIÓN
Y DESAFÍOS**

Milton Tejada C.
Octubre 2016



ALIANZA ONG

A 10 AÑOS DE LA LEY 122-05 EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

Regla Brito de Vargas, Presidenta.

Addys Then Marte, Dirección ejecutiva.

Milton Tejada C., Autor.

Gabriela Read, Corrección de estilo.

Rosanna Morillo Moreta, Corrección de textos.

Miguelina Frith y Frank Ubiera, Diseño y diagramación.

Los planteamientos expresados en el presente documento no reflejan necesariamente la opinión de Alianza ONG.

CONTENIDO

1.	El contexto: Un marco legal para la solidaridad	1
2.	Las ASFL y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).....	11
3.	Evolución del proceso de incorporación, registro y habilitación de las ASFL	23
3.1.	El proceso de incorporación en la Procuraduría General de la República	23
3.2.	Proceso de habilitación ASFL en instituciones públicas dominicanas	25
3.2.1.	El Ministerio de Salud Pública.....	28
3.2.2.	El Ministerio de Educación	30
3.2.3.	El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	32
3.3.	El proceso de registro en el Centro de Fomento de las ASFL	33
4.	Exenciones, experiencias nacionales e internacionales.....	40
4.1.	El mecanismo de exención de impuestos a las ASFL en República Dominicana	42
4.2.	Referencias nacionales	47
4.2.1.	La Ley 28-01 o Ley de Desarrollo Fronterizo.....	47
4.2.2.	La Ley 8-90 o Ley de Zonas Francas.....	49
4.3.	Referencias internacionales.....	50
4.3.1.	México	51
4.3.2.	Ecuador	52
4.3.3.	Costa Rica	53
5.	Ingresos y egresos de las ASFL	55
6.	El aporte de las ASFL al empleo formal	62
7.	Una década de logros y retos.....	63
7.1	Una década de logros	63
7.2.	Retos diversos y recomendaciones.....	64
	BIBLIOGRAFÍA.....	68
	SIGLAS.....	69

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Cronología del Proceso.....	9
Tabla 2:	Desglose de incorporaciones de ASFL por año y categoría.....	24
Tabla 3:	ASFL habilitadas por año en el MINERD.....	31
Tabla 4:	ASFL habilitadas por año Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	33
Tabla 5:	ASFL registradas por sector en el Centro de Fomento y Apoyo Febrero 2015.....	35
Tabla 6:	ASFL registradas por Región en el Centro de Fomento y Apoyo- Febrero.....	36
Tabla 7:	ASFL registradas en el Centro de Fomento por sector y región - Febrero	38
Tabla 8:	Estimado exención tributaria ASFL (Impuesto sobre la Renta).....	44
Tabla 9:	Estimado exención tributaria ASFL 2013-2015.....	44
Tabla 10:	Exenciones recibidas por las empresas amparadas en la Ley 28-01.....	48
Tabla 11:	Relación ASFL Registradas-ASFL hicieron declaración ante DGII	55
Tabla 12:	Procedencia de los fondos recibidos por las ASFL en República Dominicana (2006-2014).....	57
Tabla 13:	Destino dado a los fondos recibidos por parte de las ASFL en República Dominicana (2006-2014).....	57
Tabla 14:	Asignaciones presupuestaria, por ciento por institución marco y por ciento del Presupuesto General Años 2008-2013	58
Tabla 15:	Cantidad ONG registradas en el Centro de Fomento versus ASFL que tienen recursos asignados en la Ley General de Gastos Públicos 2015	60
Tabla 16:	Presupuesto ejecutado por institución/ ASFL 2008-2012	61
Tabla 17:	Aportes Mensuales de las SFS y AFP.....	62
Tabla 18:	Aportes Mensuales de las SFS y AFP por rango.....	62
Tabla 19:	Comparación ASFL Registradas / Habilitadas / Reciben recursos públicos en el año 2013.....	62

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Flujo básico hacia la nación definida por la Estrategia Nacional de Desarrollo	13
Gráfico 2:	Los cuatro ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo.	13
Gráfico 3:	Esquema enunciativo de las políticas transversales contenidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo.....	15
Gráfico 4:	Aspectos instituciones esenciales de las ASFL en su relación con el Estado.....	23
Gráfico 5:	Incorporaciones de ASFL 2003-2014, por categoría (en por ciento).....	25
Gráfico 6:	Distribución de empresas no lucrativas de acuerdo a su domicilio fiscal.....	46

PRESENTACIÓN

La Ley 122-5 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro en la República Dominicana cumplió ya su primera década. En la presente investigación, Alianza ONG pasa balance en torno a cuánto se ha logrado y los desafíos pendientes en el cumplimiento de esta normativa en la actualidad.

Los diez años de la ley coincidieron con la celebración de los 20 años de Alianza ONG, organización que estuvo comprometida con impulsar una reforma del marco legal de las Asociaciones sin Fines de Lucro desde su fundación, en 1995. En ese sentido, Alianza ONG acompañó a muchas organizaciones en la demanda de una ley que superara la ordenanza 520, que rigió este sector durante 85 años. Finalmente, luego de 10 años de trabajo y un extraordinario esfuerzo de todo el sector sin fines de lucro, se logró la aprobación de la Ley 122-05.

Bajo el amparo de la nueva ley y de contextos nacionales e internacionales en evolución se produjeron muchos cambios. Las organizaciones vieron reducir el financiamiento internacional, ganaron experiencia en el trabajo con instituciones estatales, establecieron alianzas con sectores privados, fortalecieron su gestión interna, transparentaron el uso de sus recursos, sumaron empleos de calidad al sector formal y lograron la aprobación de una Ley de Voluntariado.

En el presente, las asociaciones sin fines de lucro se encuentran en una coyuntura interesante, aunque no exenta de grandes desafíos: con la promulgación de la ley de Estrategia Nacional de Desarrollo (END), del 26 de enero de 2012, se abrió un espacio de articulación entre las asociaciones y el Estado en torno a la implementación de políticas públicas que ambos sectores gestionan, a menudo, de manera independiente.

Articularse en torno a la END permitiría a las asociaciones sin fines de lucro dar un paso más allá del empoderamiento ciudadano y ser parte del proceso de construcción del proyecto de nación concebido en la END, al constituirse como referentes en la gestión de políticas públicas. En ese sentido, tienen el reto de lograr ser percibidas por el Estado como contrapartes en la gestión de programas y proyectos que implican la aplicación de estas políticas.

A ello se suman otros desafíos, como lograr la aplicación de los mecanismos que prevé la ley para las exenciones fiscales y seguir fortaleciendo sus mecanismos de rendición de cuentas.

El Estado también juega un papel fundamental en el sector. Tiene como tarea hacer más eficientes los controles sobre las organizaciones que manejan fondos públicos, crear las estructuras adecuadas en los diferentes ministerios para que las organizaciones puedan ser habilitadas para el acceso a fondos públicos y establecer políticas claras para la asignación de recursos del presupuesto nacional a las organizaciones.

A partir de este trabajo, Alianza ONG reafirma su compromiso de procurar un marco legal favorable para las Asociaciones sin Fines de Lucro. Confiamos en que las informaciones de esta investigación contribuyan a que tomadores de decisiones del Gobierno y las asociaciones tengan conciencia de los retos que, en el cumplimiento de los 10 años de esta legislación, seguimos teniendo.

Regla Brito de Vargas, Presidenta.

EL CONTEXTO: UN MARCO LEGAL PARA LA SOLIDARIDAD

1

“...esta ley favorece la transparencia de las ASFL, establece deberes y derechos, organiza su accionar, crea instrumentos que regulan los recursos públicos que les sean asignados y favorece y fomenta las relaciones con el Estado, para que en colaboración y manteniendo el respeto y la independencia mutua, podamos pensar sobre las políticas públicas, desarrollemos programas y proyectos y evaluemos su impacto en las poblaciones beneficiarias” (Rosa Rita Álvarez, Alianza ONG-2005).

“Estamos conscientes de que no es suficiente tener buenas legislaciones para afectar la cultura tradicional que, durante muchos años, ha tenido primacía en las relaciones Estado-OSC. Las legislaciones deben reflejar prácticas y conductas institucionalizadas por las autoridades y la ciudadanía” (“Declaración para la rueda de prensa del 27/01/04 en el Palacio Nacional”, sin firma, pero se presenta como el grupo de 119 instituciones que firmaron la petición al Ejecutivo de retirar su proyecto).

Luego de un intenso proceso de casi quince años impulsado por organizaciones de la sociedad civil dominicana¹, el 5 de mayo de 2005 se efectuó en el Palacio Nacional de República Dominicana, un acto encabezado por el entonces Presidente de la República, Leonel Fernández Reyna, en el cual se promulgó la Ley 122-05 que derogaba la Ordenanza Ejecutiva 520, de 1920.

En ese acto el presidente Fernández hizo algunas precisiones importantes:

- No puede haber democracia plena sin una participación vigorosa e integración de la sociedad civil;
- Las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) están llamadas a actuar con transparencia y pulcritud en el manejo de los fondos;
- Imponen temas de debate en la opinión pública.
- “En todas partes del mundo” estas organizaciones florecen debido al régimen de protección fiscal de que disfrutaban.

En ese mismo evento, Rosa Rita Álvarez, entonces presidenta de Alianza ONG y directora ejecutiva de Mujeres en Desarrollo Dominicana (MUDE) ofreció un discurso que indica claramente lo que significan, a su entender, estas organizaciones.

¹ Importantes redes participaron en este proceso, entre ellas Alianza ONG, INSALUD, Coalición para el Habitat y Foro Ciudadano, así como el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y un apoyo decidido de diversas agencias de cooperación internacional.

“Son asociaciones que aportan a la economía a través de la creación de empleos y la generación de ingresos en poblaciones pobres e indigentes, vía el otorgamiento de créditos; a la salud materna, infantil, sexual y reproductiva, con programas de prevención y tratamiento en los cuales existe una alta participación voluntaria de la comunidad organizada; al medioambiente y su entorno, mediante programas de reforestación y proyectos de desarrollo sostenible; a la educación y la disminución del analfabetismo, a través de la capacitación, mejoras en la calidad educativa, alfabetización de adultos y educación ciudadana; a la infraestructura barrial y comunitaria, con pequeñas obras como acueductos, escuelas, centros comunales, cañadas; y a la defensa y promoción de los derechos humanos, entre muchos otros aportes”. Y añadió que “estas organizaciones trabajan arduamente a favor de la disminución de la pobreza y la mejoría de la calidad de vida y el desarrollo de mujeres, hombres, jóvenes, niños, niñas, envejecientes y personas con discapacidad. Aportan a la gobernabilidad, a la cohesión social y a la consolidación de la democracia”.

Un año antes, en el 2003, al organizarse bajo una plataforma llamada “Un Marco Legal para la Solidaridad”, las organizaciones que participaron en el proceso expresaban las razones por las cuales era necesaria la modificación de la Ley 520. Entre estas razones se encontraban:

1. Era una ley obsoleta, que no respondía al nuevo contexto histórico que vivía el país;
2. No existían mecanismos que contabilizaran ni tipificaran por sectores las ASFL a nivel nacional, facilitando que la Ley fuera utilizada para actividades lucrativas;
3. El régimen fiscal era frágil e impreciso, disperso en diferentes leyes;
4. No se establecían mecanismos de fomento, promoción y apoyo a las actividades de desarrollo que realizan las ASFL.

Es decir, que era una disposición legal muy general, que carecía de aspectos tributarios, beneficios fiscales o exenciones y que no consideraba la amplitud del sector y la diversidad de sus asociaciones. Es por esta razón que, en relación a la Ley 520, esta nueva legislación implicaba aspectos considerados valiosos por la sociedad civil y sus organizaciones. Entre ellos²:

1. La incorporación es un proceso que pasa a la Procuraduría General de la República o a la Procuraduría General de las Cortes de Apelación de las provincias, en lugar de proceder directamente del Poder Ejecutivo, favoreciendo así este paso.
2. Establece una clasificación al interior de las ASFL. Define y diferencia las asociaciones de servicio a terceros o de beneficio público, las de beneficio mutuo, las mixtas y los órganos interasociativos.

2 Documento fotocopiado. Presentación de Rosa Rita Álvarez en acto Palacio Nacional de promulgación de la Ley 122-05, 5 de Mayo, 2005.

3. Considera que las ASFL son de interés social y por esto manda a que el Estado Dominicano las fomente, fortalezca los mecanismos de coordinación, concertación, participación, democracia y consulta con dichas asociaciones.
4. Ordena establecer normas de habilitación para la obtención de financiamiento estatal. Estas normas deberán ser elaboradas por comisiones mixtas (representantes gubernamentales y de instituciones reconocidas del sector) y deberán definir las condiciones mínimas y particulares en cuanto a recursos físicos, humanos, estructurales y de funcionamiento para asegurar y garantizar a la población la prestación de servicios seguros y de calidad.
5. Crea el Centro de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, adscrito al Secretariado Técnico de la Presidencia (luego Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), con la finalidad de impulsar la participación de las mismas en la gestión de programas de desarrollo y de establecer un mecanismo que favorezca la relación con el Estado.
6. Indica que solo las asociaciones de beneficio público o servicio a terceros y los programas en esta misma dirección que se desarrollen por asociaciones mixtas u órganos interasociativos, pueden ser considerados para recibir fondos públicos del presupuesto nacional.
7. Introduce la posibilidad de que personas físicas pueden hacer donaciones y legados al hacer referencia a éstas en el Régimen Fiscal.

Se clarifican y precisan, por lo tanto, aspectos como la naturaleza de las ASFL, su clasificación, su relación con las políticas públicas, un mecanismo de fomento y promoción, mecanismos de control, normas en relación a las ASFL extranjeras y a la prestación de servicios, entre otros aspectos.

Un camino de esfuerzo y lucha

En un documento titulado “Un Marco Legal para la Solidaridad – Por una Ley de Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL)”, editado en enero de 2004, se hace un recuento del proceso que llevó a la formulación de una propuesta consensuada entre diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Un primer elemento a destacar es que el proceso tomó casi quince años para llegar a una formulación aceptada por un amplio abanico de ASFL. En este proceso fue clave la iniciativa tomada por Alianza ONG que, según el mismo documento, “visualizó la necesidad de actualizar la legislación del sector de acuerdo a las nuevas condiciones e inició un proceso de consultas y talleres de trabajo. Alianza ONG elaboró una propuesta de modificación de la Ley 520 y, asimismo, surgieron otras propuestas como la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la del diputado Pelegrín Castillo, en el año 2000.

Sin embargo, según indica este documento, fue en el 1998 a través del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana (PFOSC), coordinado por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se llevó a cabo un amplio proceso participativo en que se involucraron de modo directo 685 entidades públicas y privadas.

En el año 2000 se introdujo al Congreso Nacional, vía la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley de cara a dejar atrás la Ordenanza 520. En el 2003 fue la tercera vez que entraba en conocimiento, reintroducida por la diputada Licelott Marte de Barrios, el 23 de octubre del

2003 a través de la Cámara de Diputados y se inició el proceso casi cinco meses después al ser conocido el proyecto en primera lectura y enviado a una Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en República Dominicana.

El Poder Ejecutivo también había remitido un proyecto de modificación de la Ley No. 520³ sobre Asociaciones sin Fines de Lucro al Senado de la República, con el cual la sociedad civil tenía serias diferencias, expuestas en una matriz elaborada por la consultora Rhina Quiñones⁴, del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

En este instrumento, Quiñones exponía las consideraciones de diversas propuestas sobre 16 temas distintos considerados esenciales, así como su comparación con la normativa vigente al momento y su viabilidad.

Estos 16 temas fueron:

- 1.** Número de miembros fundadores;
- 2.** Proceso de incorporación;
- 3.** Controles internos;
- 4.** Controles externos;
- 5.** Clasificación;
- 6.** Beneficios fiscales;
- 7.** Contenido de los documentos constitutivos (estatutos);
- 8.** Mecanismo previsto para modificación de estatutos;
- 9.** Causas de negación de la incorporación;
- 10.** Responsabilidad sobre las deudas y compromisos;
- 11.** Disolución de la asociación;
- 12.** Requisitos especiales para las asociaciones religiosas;
- 13.** Requisitos especiales para las asociaciones de naciones extranjeras;
- 14.** Entidad responsable del registro;
- 15.** Entidad responsable del seguimiento;
- 16.** Normas de habilitación y acreditación.

La sociedad civil realizó un intenso proceso de cabildeo, presión y propuestas. Constituyó una “Comisión de Seguimiento Político”⁵. Por un lado, se estableció la necesidad solicitar para que el Poder Ejecutivo retirara su propuesta depositada en el Senado y, por el otro, brindar su apoyo y continuar su contribución vía el canal abierto en la Cámara de Diputados⁶.

3 Aquí se le llama Ley 520, pero originalmente se trató de la Ordenanza 520, emitida por el Gobierno Militar de Ocupación de Estados Unidos, en el 1920.

4 Citar adecuadamente el documento.

5 Esta estaba formada por Luis Quezada, Rosa Rita Álvarez, Rhina Quiñones, Addys Then, Ana Selman, Rosa Cañete, Sergia Galván, Magaly Caram, entre otros.

6 En el segundo semestre del año 2003 los medios de comunicación se hicieron eco de rechazo del Proyecto de Ley sometido por el Poder Ejecutivo para crear un nuevo marco legal para las ASFL. A modo de ejemplo: el rechazo del sacerdote jesuita Jorge Cela, que la definió como una vergüenza y lo consideró un estímulo a la corrupción en las organizaciones no gubernamentales (El Caribe, 7 de Noviembre, 2003); la Procuraduría General de la República la consideró inconstitucional (El Caribe, 30 de Octubre, 2003), argumento que también fue levantado por las ONG de la región Este del país (Diario Libre, 1 de Noviembre, 2003), que también lo califican de “retroceso histórico” (Listín Diario, 2 de noviembre, 2003).

LAS EXPECTATIVAS

El 27 de noviembre, 2003, ante una comisión del Senado de la República, Rosa Rita Álvarez, entonces presidenta de Alianza ONG, externó las expectativas de muchas organizaciones en torno al marco jurídico que se anhelaba. Cita:

“Abogamos por una Ley que contemple:

Visión y lenguaje de género, que establezca la equidad esperada en toda ley, hoy día.

Descentralización y facilitación en la incorporación de las ASFL, que facilite el interés de la ciudadanía de organizarse. Esto responde al principio básico contemplado en el artículo 8 de nuestra Constitución sobre “libre asociación”.

Clasificación, que clasifique las organizaciones a lo interno del sector, tales como: Asociaciones de beneficio público o servicios a terceros, Asociaciones de beneficio mutuo, y Asociaciones mixtas.

Definición de las Organizaciones que podrían recibir subvención estatal, las cuales deben ser organizaciones de servicios a terceros o beneficio público o los programas de servicios a terceros.

Creación del Centro de Fomento y Promoción de las Asociaciones Sin Fines de Lucro, que califique, habilite y acredite las Asociaciones sin Fines de Lucro. También que establezca un claro interlocutor del Estado con las Asociaciones sin Fines de Lucro.

Beneficios fiscales, que establezcan exenciones a las Asociaciones Sin Fines de Lucro de tributos, impuestos, tasas, contribuciones de carácter nacional o municipal vigentes o futuros a las ASFL. Así como también el establecimiento de donaciones o legados de personas físicas, y la exención de impuestos para éstas.

Abogamos por una Ley de Organizaciones sin Fines de Lucro que establezca compromisos y deberes, de manera especial los compromisos ante la Dirección General de Impuestos Internos. Reportar los bienes muebles e inmuebles y declaración anual”.

Este equipo, por ejemplo, mantuvo una comunicación permanente con la diputada Marte de Barrios, quien introdujo el proyecto (con los aportes también de las propias organizaciones).

Una acción que se destaca es el fluir de decenas de cartas (a partir de un modelo común) desde diversas organizaciones manifestando su apoyo al proyecto. En estas cartas –dirigidas al Presidente de la Comisión Especial- se afirmaba que la aprobación del proyecto *“significaría un gran aporte para transparentar y eficientizar las relaciones del Estado con la Sociedad Civil”*.⁷

Durante el primer semestre del año 2004, este cabildeo llevó a múltiples reuniones. Por ejemplo, en enero de ese año una representante de la Sociedad Civil informa de reuniones con Fernando Durán y Guido Gómez Mazara, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, quienes brindan su apoyo, aunque consideran que es más factible reintroducir el proyecto a partir del 27 de febrero, en la nueva legislatura.

En el mes de marzo se sostienen reuniones con el candidato presidencial del Partido de la Liberación Dominicana, Leonel Fernández Reyna, quien ofreció su apoyo; se visita a Hatuey Decamps, a quien se le entregó el material elaborado hasta el momento; a Ovi Saldivar; también se hacen contactos con Eduardo Estrella y con Jacinto Peynado, del Partido Reformista Social Cristiano.

Un elemento que se destaca en la lucha para que el Ejecutivo retirara su propuesta y brindara su apoyo a la propuesta elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil, además del cabildeo constante, es una comunicación de la Procuraduría General de la República del 27 de Octubre del 2003, dirigida a Enriquillo Reyes Ramírez, presidente de la Comisión Especial formada en el Senado para el estudio del proyecto enviado por el Ejecutivo. En esta correspondencia, Víctor Manuel Céspedes –entonces Procurador General de la República- indica que el proyecto adolecía *“de algunas dificultades, que en algunos aspectos entran en contradicción con disposiciones legales y constitucionales”*.⁸

A inicios de enero del 2004, las organizaciones establecen algunas pautas en una reunión de evaluación. Estas pautas tienen diversos públicos como destinatarios: los legisladores proponentes y la Comisión Especial, el propio sector, el poder legislativo como totalidad, el Poder Ejecutivo, la opinión pública, entre otros.

Las organizaciones esperaban la celebración de una rueda de prensa a celebrarse el 27 de enero de 2004 para anunciar el retiro del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Para dicha actividad las organizaciones de la sociedad civil prepararon un documento para ser distribuido entre los medios de comunicación en donde agradecían dicho retiro, el

7 Este fluir de correspondencia hacia la Comisión Especial se extendió todo el mes de abril. Entre las organizaciones que enviaron cartas se encuentran: la Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa, el Patronato Nacional de Ciegos, Fundación Dominicana de Desarrollo, Alianza ONG, Educa, Mujeres en Desarrollo Dominicana, entre otras.

8 No se trató de un respaldo directo al proyecto que descansaba en la Cámara de Diputados, pero el señalamiento de limitaciones por parte del Procurador al proyecto introducido vía el Senado constituyó una contribución para unificar fuerzas en torno a la propuesta de los diputados.

apoyo al proyecto que descansaba en la Cámara de Diputados y se establecían algunas de las bondades de dicho proyecto, entre las que se destacan⁹:

- Establece mecanismos de fomento al desarrollo de las ASFL;
- Fomenta la autonomía del sector y un uso transparente de los recursos;
- Aumenta a cinco el número de miembros fundadores requeridos para solicitar incorporación;
- Clasifica la diversidad de las ASFL y crea una categoría diferente para redes y consorcios;
- Establece instancia mixta de fomento y promoción del sector, el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro;
- Crea un régimen fiscal especializado para las ASFL, planteando la exención general de todos los tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, por la labor de servicio social que desarrollan¹⁰;
- Consagra nuevas modalidades de servicios a entidades públicas y privadas;

El 2 de Junio de 2004, el presidente Hipólito Mejía envía una comunicación al presidente del Senado, Jesús Vásquez Martínez, en la que solicita que el proyecto presentado por esa vía sea devuelto *“con el propósito de hacerle una evaluación”*.¹¹

En una comunicación de fecha 11 de junio de 2004, hecha a toda la sociedad civil que se estaba movilizandando para lograr el objetivo de la aprobación del anteproyecto¹² de Ley, se indica que *“el trabajo ha sido intenso en los últimos meses”* y se señala el *“Cabildeo en el Congreso y con líderes políticos (numerosas visitas: a los tres voceros de los partidos mayoritarios, al Presidente de la Cámara de Diputados, al Presidente del Senado, al Presidente de la Comisión Especial de ONG del Senado, a diferentes líderes políticos...”*.

Además, el equipo se propuso (a fines de junio de 2004) fortalecer su incidencia en los líderes políticos y líderes de opinión *“con el propósito de seguir sensibilizando líderes políticos y generar opinión pública favorable”*.

La Comisión, encabezada por el diputado Mario Fernández Saviñón¹³ (diputado por el PRSC, San Francisco de Macorís), rindió su informe el 21 de Julio de 2004¹⁴.

Ante el hecho de que la legislatura ordinaria concluía a mediados de agosto, en julio de 2004, el equipo que coordinaba las acciones de este proceso vio dos escenarios posibles: con legislatura extraordinaria y sin legislatura extraordinaria.

9 “Declaración para la rueda de prensa del 27/01/04 en el Palacio Nacional”, sin firma, pero se presenta como el grupo de 119 instituciones que firmaron la petición al Ejecutivo de retirar su proyecto.

10 Como se expondrá más adelante, esta es una tarea pendiente.

11 Comunicación No. 5403, del 2 de Junio, 2004, del Presidente Hipólito Mejía al Senado de la República.

12 Introducido vía la Cámara de Diputados por Licelott Marte de Barrios y otros diputados.

13 Otros miembros de la Comisión lo fueron Héctor Marte Paulino, Julián Elías Nolasco, Héctor Mora, José Luis González, Manuel Elpidio Báez, Teodoro Ursino Reyes, Tommy Alberto Galán, Cristiana Altagracia Lizardo, Ramón Agramonte, Sención Luna, Hugo Rafael Núñez, Fausto Marino Mendoza, Wilfredo Giovanni.

14 En este informe favorable fue fundamental la contribución de la sociedad civil, la cual ofreció un documento con un conjunto de recomendaciones sistematizadas por la Dra. Rhina Quiñones a solicitud de las organizaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil encabezadas por INSALUD, Alianza ONG y Foro Ciudadano, sostuvieron una intensa campaña en procura de la aprobación del proyecto de ley. El 28 de julio se envió una comunicación a un conjunto de diputados pidiéndoles su apoyo en la aprobación de la pieza legislativa¹⁵. Se les indicaba que tenían la oportunidad de ofrecer a la sociedad civil dominicana una nueva legislación y se expresaba que tendría el propósito de *“proveer al sector sin fines de lucro de una legislación actualizada que fomente su desarrollo, participación en las políticas públicas, su relación con el Estado”*, entre otros aspectos.

Esta comunicación fue firmada por José Alfredo Rizek (Foro Ciudadano), Rosa Rita Álvarez (Alianza ONG) y Giselle Scanlon (INSALUD).

El 22 de febrero de 2005, la Cámara de Diputados aprueba la Ley para la Regulación y Fomento de las Organizaciones sin Fines de Lucro.

En términos de presión, el jueves 29 de julio estas organizaciones publicaron un espacio pagado en dos medios de circulación nacional, Listín Diario y Periódico Hoy, con el título de “Un marco legal para la solidaridad”. En esta expresión pública, las organizaciones no gubernamentales señalaban que la propuesta que descansaba en el Congreso era fruto del consenso de 685 entidades públicas y privadas, así como de diversos(as) legisladores(as). Indicaban como un fin del proyecto de ley el *“crear instrumentos regulatorios para la asignación de recursos públicos a las asociaciones sin fines de lucro y que impongan*

transparencia, tanto en la selección de las asociaciones, como en la gestión de los recursos recibidos por cada una de ellas”.¹⁶

Todo este proceso preparó el terreno para la aprobación de la pieza legislativa. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 2004 y por el Senado de la República el 22 de febrero de 2005. El presidente Leonel Fernández lo promulgó el 8 de abril de 2005.

Posterior a la aprobación de la Ley 122-05, inició su funcionamiento el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro (CASFL), pero anterior a la creación del Centro, existía el Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones Sin Fines de Lucro (CONASAFIL) creado mediante Decreto No.407-01, del primero de marzo de 2001, muchas de cuyas atribuciones se incorporaron en la Ley.

¹⁵ Entregada efectivamente a sus destinatarios a inicios de Agosto, 2004.

¹⁶ El “Equipo Interinstitucional de Seguimiento a la Reforma de la Ley 520” firmó este comunicado, estando constituido por Foro Ciudadano, Insalud, Alianza ONG, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, Colectiva Mujer y Salud, Fundación Solidaridad, Intec, Profamilia, CEPAE, FINJUS, MUDE, Participación Ciudadana, Odesa, Promus, SSID-San Juan, Fundasur, Unión de Juntas de Vecinos de SPM, SAVAMACA, EMUR, OMH.

TABLA 1. CRONOLOGÍA DEL PROCESO

Fecha	Actividad o proceso
23 de octubre, 2003	Depositado del Anteproyecto de Ley para la Regulación y el Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la Cámara de Diputados por un conjunto de diputados y diputadas encabezados por Licelot Marte de Barrios (PRSC).
23 de octubre, 2003	Taller para líderes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a nivel nacional sobre las características de la propuesta consensuada por la sociedad civil.
29 de octubre, 2003	Encuentro y constitución del Comité de Apoyo al Anteproyecto de Ley consensuado por la Sociedad Civil en la Región Este.
30 de octubre, 2003	Encuentro en el Hotel Lina, Santo Domingo, para presentar las diferencias entre el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo y el consensuado por la sociedad civil. Firma y adhesión a un documento en contra de la propuesta del Ejecutivo.
12 de noviembre, 2003	Rueda de prensa presentando el documento de rechazo a la propuesta del Ejecutivo, firmado por 119 OSC de todo el territorio nacional.
19 de noviembre, 2003	Encuentro y constitución del Comité de Apoyo al Anteproyecto de Ley consensuado por la Sociedad Civil en la Región Sur.
Del 20 de octubre al 20 de noviembre, 2003	Campaña de medios de comunicación impulsando la aprobación de la propuesta presentada por la sociedad civil y por el retiro del proyecto del Ejecutivo.
21 de noviembre, 2003	Encuentro y constitución del Comité de Apoyo al Anteproyecto de Ley consensuado por la Sociedad Civil en la Región Nordeste.
26 de enero, 2004	Rueda de Prensa en el Palacio Presidencial en la que el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo anuncia el retiro de su propuesta y apoya la elaborada por la sociedad civil.
16 de marzo, 2004	Se realiza la primera lectura en la Cámara de Diputados del Anteproyecto de Ley para la Regulación y el Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro. Fue aprobado en primera lectura y enviada a estudio por una Comisión Especial.
Del 30 de marzo al 14 de abril, 2004	Entrevista con la Comisión Especial (30 de Marzo) y cabildeo de la propuesta.
2 de junio, 2004	El Poder Ejecutivo solicita el retiro de la propuesta que había introducido.
21 de julio, 2004	La comisión de estudio presenta su informe.
24 de julio, 2004	Puesto en agenda para Segunda Lectura.
28 de julio, 2004	Comunicación de las organizaciones de la sociedad civil a diversos diputados en las que solicitaban apoyar la aprobación de la pieza legislativa.
29 de julio, 2004	Espacio pagado de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil apoyando la aprobación del proyecto de Ley (Hoy y Listín Diario).
7 de diciembre, 2004	La Cámara de Diputados aprueba de urgencia el proyecto de Ley para la Regulación y Fomento de las Organizaciones sin Fines de Lucro. Pasará al Senado.
22 de Febrero, 2005	Aprobación de la legislación en el Senado de la República.
8 de Abril, 2005.	El presidente Leonel Fernández promulga la Ley 122-05.

Este breve relato del proceso sirve para mostrar la fuerza de la sociedad civil cuando se une en torno a determinados objetivos, logrando la aprobación de una pieza legislativa elaborada por ella misma y que plantea un marco adecuado para su fortalecimiento, su reconocimiento como elemento clave de la gobernabilidad y su interrelación con el Estado.

El hecho de que el presidente Leonel Fernández organizara un acto en el Palacio Nacional para presentar dicha legislación, dice de la importancia de la misma y abre una nueva etapa.

En esta investigación se tratará de exponer los avances y retos a una década de la Ley 122-05, tocando aspectos tales como las Asociaciones sin Fines de Lucro y la Estrategia Nacional de Desarrollo; evolución del proceso de incorporación, registro y habilitación de las ASFL; exenciones impositivas, experiencias nacionales e internacionales; ingresos y egresos de las ASFL desde la Ley General de Ingresos y Gastos Públicos; las ASFL y el empleo, entre otros. Todas éstas, áreas en que las organizaciones han logrado avances, como conjunto, en esta década.

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de el.
Naciones Unidas, 1986.

El empoderamiento ciudadano se torna fundamental si se tiene el propósito de lograr un Estado de Derecho con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantice la seguridad y promueva el desarrollo y la convivencia pacífica¹⁷.

Las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) tienen una larga historia¹⁸, pero hoy puede afirmarse que se encuentran en un contexto en donde:

1. Se ha reducido significativamente el financiamiento internacional, al ubicarnos como país de renta media y al redefinirse la cooperación para el desarrollo en los países donantes;
2. Las ASFL han ganado experiencia en participar con instituciones estatales (nacionales y locales) en diversas temáticas vinculadas al desarrollo sostenible¹⁹;
3. Se ha establecido, en varios casos, una relación con la responsabilidad social empresarial, empujando alianzas al interior de actores privados y/o público-privados;
4. En sentido general, las ASFL parecen haber fortalecido su capacidad de gestión interna en los últimos años. Sin embargo, otras surgen y permanecen con bajo grado de desarrollo institucional, dificultando que puedan establecerse como referentes confiables ante el Estado en cuanto posibles socias en la gestión de políticas públicas, y
5. Las ASFL se han hecho fuerte en un conjunto de temáticas como las ambientales, de género, de la infancia, educativas, y en otras han disminuido su papel (desarrollo territorial local) o los esfuerzos se muestran dispersos²⁰.

17 Enunciado que se hace en la Estrategia Nacional de Desarrollo y que perfila el tipo de nación que se desea construir en República Dominicana.

18 Una excelente recopilación de esta historia y algunos aspectos específicos de la misma puede ser encontrada en: MUDE, CIES/UNIBE y Alianza ONG (2010). La sociedad civil dominicana: contribución a su historia. Santo Domingo: Editora Búho.

19 No sólo acceden a fondos públicos, sino que acceden a fondos concursables (p.e., en el Ministerio de Educación). También obtienen el aval estatal para acceder a fondos internacionales.

20 Ibidem 18. El surgimiento de organismos interasociativos es una muestra del fortalecimiento de esta tendencia en torno a temáticas o ejes específicos.

Todo esto apunta a que las ASFL (no como conjunto, sino aquellas que tienen capacidad de gestión y/o representación²¹) se constituyan en clave de integración social, así como de gestión y ejecución de políticas públicas.

Sin embargo, cabe preguntarse ¿cuál marco debería ser el que marque las pautas para esta relación de ganar-ganar que debe existir entre las ASFL y el Estado? La mejor respuesta que se puede dar desde el Estado es que esta relación debe tener como centro articulador la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

Aquí se intenta clarificar **cuál es el rol y la oportunidad que tienen las Asociaciones sin Fines de Lucro (Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-) en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), especialmente en la construcción o definición de políticas públicas y en la prestación de servicios en áreas de estas políticas.** En definitiva, la END como un proceso que permite la articulación de los sectores públicos y privados, incluyendo aquellos que son sin fines de lucro.

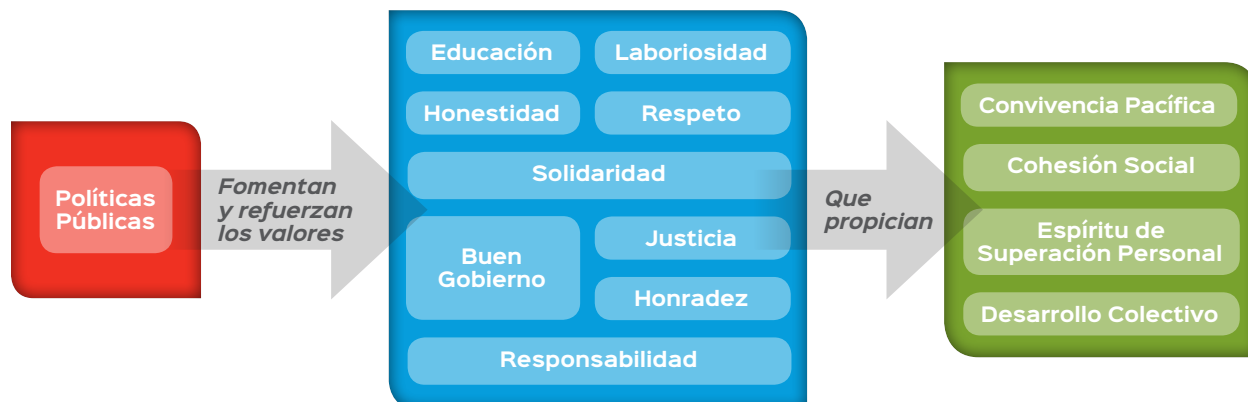
La Estrategia Nacional de Desarrollo (END)
se trata de una
“hoja de ruta” que busca
que el país pueda **saber**
hacia dónde va y cómo
llegar a partir de esa
fecha y hasta el 2030.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue aprobada por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el 26 de enero de 2012. Se trata de una “hoja de ruta” que busca que el país pueda saber hacia dónde va y cómo llegar a partir de esa fecha y hasta el 2030. Es una “hoja de ruta” que orienta a los capitanes y que permite a la sociedad saber qué esperar, a partir de un conjunto de metas y cómo lograrlo, con horizonte bastante significativo – de unos 20 años- en un país que parece vivir en la improvisación.

Este horizonte significativo se expresa en la **visión de nación** que enuncia la END: **“República Dominicana es un país próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad y la justicia social y una sociedad más igualitaria, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente integrada y se inserta competitivamente en la economía global”.** La siguiente es una indicación gráfica de cómo las políticas públicas devienen en esa visión de nación:

21 La sociedad civil no es un todo homogéneo, coexisten en ella grupos ciudadanos con asociaciones sin fines de lucro (ASFL o también llamadas ONG u OSC). Estas instituciones se encuentran formalizadas, poseen personería jurídica lo que las transforma en potenciales contratadas del Estado o receptoras de fondos provenientes de empresas u organismos internacionales. También es posible distinguir a los denominados grupos ciudadanos, formados por voluntarios dedicados, en términos generales, a trabajar en la mejora de la calidad de vida de su barrio o localidad, centrándose muchas veces en un tema específico. Los grupos ciudadanos desarrollan acciones en favor del ambiente, la niñez y juventud, los problemas de género, etc. Desarrollan su trabajo en forma voluntaria y en muchos casos discontinua. Si bien realizan acciones propositivas, muchos surgen a partir de acciones reactivas. Finalmente puede decirse que existen organizaciones que combinan el trabajo estructurado con el trabajo voluntario, lo organizado institucional con lo espontáneo territorial o sectorial.

GRÁFICO 1: ¿CÓMO CONSEGUIR LA VISIÓN PAÍS A LARGO PLAZO?

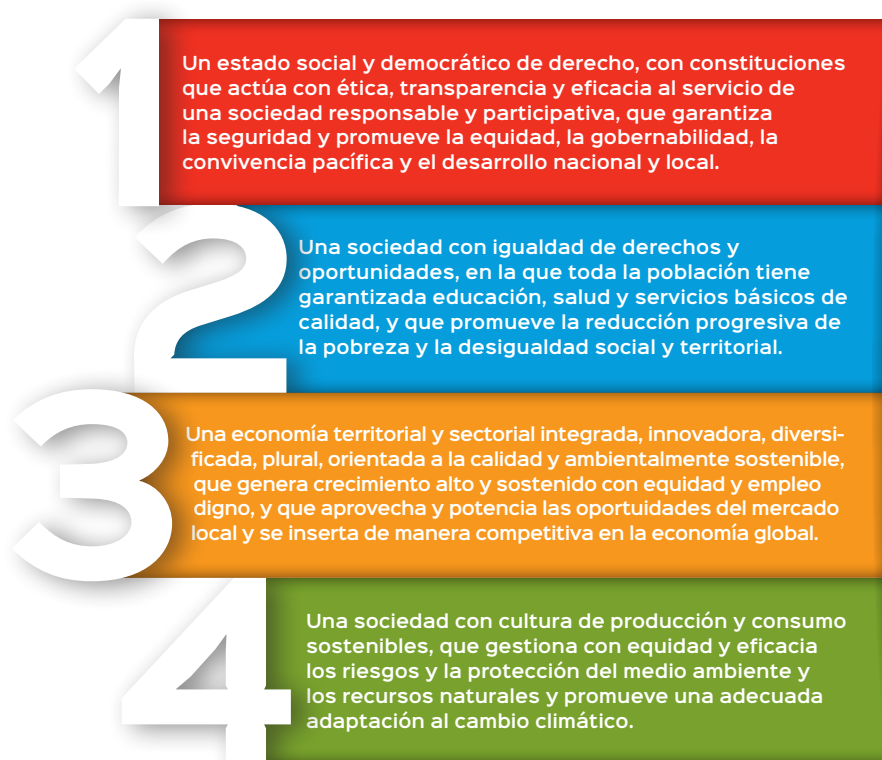


Se asume que quienes dirijan la “cosa pública” **tienen que** guiarse por esta visión y sus propuestas, integrando sus programas particulares con las reformas y metas preestablecidas en la END, en un Plan Plurianual del Sector Público.

Ejes, aspectos transversales y políticas públicas

Las políticas públicas enunciadas en la END se articulan en cuatro ejes fundamentales:

GRÁFICO 2: LOS CUATRO EJES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO



A cada eje se asocian objetivos y líneas de acción que definen, como conjunto, el modelo de desarrollo sostenible que se desea para República Dominicana.

El **Eje 1** enuncia que se trata de un *Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.*

Esto implica impulsar el desarrollo local mediante el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los municipios, la participación ciudadana y la coordinación con otras instancias del Estado. Es clave el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la ciudadanía. Derechos que, en muchos casos, tienen un canal de expresión a través de las OSC, y que requieren de una de sus tareas fundamentales: la formación de capacidades.

El **Eje 2** expresa que se logrará *“una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”.*

Este eje implica los siguientes objetivos generales:

1. Educación de calidad para todos y todas;
2. Salud y seguridad social integral;
3. Igualdad de derechos y oportunidades;
4. Cohesión territorial;
5. Vivienda digna en entornos saludables;
6. Cultura e identidad nacional en un mundo global;
7. Deporte y recreación física para el desarrollo humano.

El **Eje 3** de la END dice que se trata de impulsar *“una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global”.*

Este eje económico se propone como objetivos generales los siguientes:

1. Sostenibilidad macroeconómica favorable al crecimiento económico alto, sostenido y con equidad;
2. Energía confiable, eficiente y ambientalmente sostenible;
3. Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social;
4. Empleos suficientes y dignos;
5. Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local.

El **Eje 4** señala que se busca *una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático*.

A esto se añade que la END enuncia que “*todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas derivadas de las líneas de acción de cada eje estratégico deben responder a los requisitos de las políticas transversales*”. Estas políticas transversales son:

GRÁFICO 3: ESQUEMA ENUNCIATIVO DE LAS POLÍTICAS TRANSVERSALES CONTENIDAS EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO



Esta breve exposición hace muy evidente que las ASFL están llamadas a ser actores de primer orden en la definición de políticas e implementación de acciones que contribuyan al logro de los objetivos generales expresados y, por lo tanto, a la construcción de una nación según la visión de la END. Dicho de otro modo: la razón de ser de muchas ASFL –especialmente las de servicio a terceros- entronca muy bien con las políticas públicas definidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Las ASFL pueden convertirse en espacios e instrumentos idóneos para la implementación de dichas políticas. **Es decir, la END puede convertirse en la articuladora de la sociedad civil, el gobierno y los partidos políticos.** Es necesario precisar, sin embargo, que las OSC no se agotan en esta relación que tiene como eje la END.

Lo anterior se refuerza al realizar una lectura de algunos de los considerandos de la Ley 122-05. A modo de ejemplo:

- Tienen gran importancia para el fortalecimiento y desarrollo de una sociedad civil plural, democrática y participativa;
- Contribuyen a la legitimidad del Estado, en cuanto se orientan de manera eficaz a la construcción de las condiciones sociales que aseguren a la población el disfrute de los derechos y deberes de ciudadanía, entendida en su sentido más amplio de ciudadanía política, económica y social;

- Que los incentivos, estímulos y beneficios que el Estado ha establecido para las asociaciones sin fines de lucro o para quienes las favorecen, a través de donaciones, es insuficiente y no guardan relación con la importancia de los aportes que las organizaciones de promoción humana y desarrollo social han hecho en el país;
- Que una de las principales obligaciones del Estado está en la atención a la población de menores recursos económicos a fin de satisfacer sus necesidades básicas, y en la lucha contra la pobreza, entendiendo que para el cumplimiento de estas tareas el Estado necesita, además de recursos financieros, el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil que puedan potenciar su acción.

A una conclusión semejante apunta también la clasificación de las ASFL establecida en la Ley (artículos 11 y 12), al indicar sectores a los que sirven o propósitos a los que se dedican. Por ejemplo, al referirse a las asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas (Artículo 11), se enumeran las siguientes:

- Organizaciones de asistencia social: prestan servicios de salud, educación, nutrición, ambiente y protección de recursos humanos y naturales, asistencia a niños, niñas y personas envejecientes, clubes de servicios;
- Organizaciones de desarrollo comunitario: prestan servicios de saneamiento ambiental, infraestructura;
- Organizaciones de fomento económico: prestan servicios a través de capacitación laboral, microcréditos, y cualesquiera actividades de acceso a recursos económicos para la igualdad o equiparación de oportunidades;
- Organizaciones de asistencia técnica: prestan diversos servicios técnicos especializados con la finalidad de proveer soluciones colectivas de carácter social y/o económico;
- Organizaciones de educación ciudadana: prestan servicios a la población en la adquisición y/o utilización de conocimientos en valores humanos y familiares, derechos y deberes ciudadanos, respeto por los(as) conciudadanos(as) y fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias, para una auténtica representación y expresión local que garantice una sana y creativa convivencia;
- Organizaciones de apoyo a grupos vulnerables: prestan servicios a la población en condiciones de vida especiales;
- Organizaciones de investigación y difusión: prestan servicios de estudio, investigación y/o asesoría;
- Organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos: aquellas cuya membresía lucha por los derechos de la ciudadanía. Incluye movimientos cívicos, organizaciones de consumidores, organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones ecológicas y otras.

Las organizaciones comunitarias, de las que también habla la Ley 122-05, pueden ser territoriales o funcionales, pero en ambos casos sus objetivos también pueden entroncar con la END. Por ejemplo, las territoriales “tienen como objetivo básico la promoción del desarrollo comunal”. Las campesinas buscan apoyar los intereses del campesinado, incluyendo aspectos económicos que enuncia el eje 3 de la END.

El documento “Proyecciones presupuestarias plurianuales de mediano plazo – 2012-2015”, señala que “el Estado deberá tener un papel redistributivo mediante instrumentos fiscales

y políticas activas en otros ámbitos, como por ejemplo, en el ámbito laboral. **En el más corto plazo, deberá considerarse como clave el mejoramiento de la calidad del gasto en asistencia y seguridad social, como forma de paliar las inequidades heredadas de la historia. En el mediano y largo plazo, la política social deberá procurar la superación progresiva del enfoque asistencial y centrar la atención en la creación de capacidades, mediante sistemas formales de salud, educación y capacitación”.**

También señala que la Estrategia Nacional de Desarrollo “no es la expresión de un gobierno en particular, sino que **aspira a ser un compromiso de todos los gobiernos durante los próximos veinte años, y de todas las fuerzas sociales** que procuran un futuro más promisorio para el País”.

Aunque no con la fuerza y detalles esperados, esta incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de las Asociaciones sin Fines de Lucro, se evidencia en los informes de avance de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Así, por ejemplo, en el **Primer Informe de Avances (Septiembre, 2013)**²² que abarca lo desarrollado durante el año 2012 y parte de 2013, se destaca:

- Mediante el Decreto 515-12 se crearon los vice ministerios de Seguimiento y Coordinación Gubernamental y de Relaciones con los Poderes del Estado, Sociedad Civil y el Sector Empresarial (pág. 22).
- En enero de 2013 el Poder Ejecutivo retiró el proyecto de ley de reforma policial, con la finalidad de introducir otro que sea consensuado con la sociedad civil y los organismos internacionales (pág. 36).
- Organizaciones no Gubernamentales contribuyeron, en conjunto con la ONE, el MEPyD y el Banco Central, a la elaboración de una nueva metodología uniforme para establecer los índices de pobreza (pág. 25).
- En el 2011 fue introducido un proyecto de Ley orgánica sobre igualdad de derechos de las personas con discapacidad que persigue amparar y garantizar la igualdad de derechos y la equiparación de oportunidades a todas las personas con discapacidad, y regula las personas morales, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea trabajar para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Fue continuada en 2012 (pág. 39).
- En torno al logro del objetivo de promoción de la calidad de la democracia, en el 2012 se inició el establecimiento de mecanismos de participación y veeduría social, el fomento del voluntariado y la promoción de la participación de las instituciones de la sociedad civil en la gestión de lo público. Específicamente, dentro de los espacios de participación y veeduría social desarrollados en 2012 se destacan: i) Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC), ii) el Foro para el Crecimiento del Caribe, iii) Diseño del Modelo de participación ciudadana para la movilización social y comunitaria, para atender las necesidades de las Direcciones Provinciales de Salud y las Áreas de Salud, iv) Movilización social para la estrategia binacional de erradicación del cólera en comunidades fronterizas, v) Consulta al proyecto de reglamento de la

22 Primer Informe Anual de Avance en la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y Cumplimiento de los objetivos y metas Plan Plurianual del Sector Público, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Septiembre, 2013.

- Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo, vi) Monitoreo participativo, mediante Reportes Comunitarios, al programa Solidaridad en tres regiones del país, con la participación de 103 organizaciones comunitarias, vii) Constitución de Asociaciones de padres, madres, tutores y amigos de la escuela y Comités de cursos (pág. 38).
- En relación al fomento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de lo público, el informe destaca tres iniciativas en el 2012: i) Alianza estratégica del MINERD con el Centro Cultural Poveda, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para el desarrollo de la política de apoyo a los aprendizajes en los primeros grados del nivel básico, ii) Licitación de los permisos de importación de productos agropecuarios a través de la Bolsa Agro-empresarial Dominicana, y iii) Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo (pág. 38).
 - Acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana e INTERMON OXFAM, 22 de Diciembre 2010. Aprobado por Resolución del Congreso Nacional, No.77-12, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 10 de febrero de 2012 (pág. 45).
 - Donación de medicamentos a instituciones sin fines de lucro (pág. 59).
 - En 2012 se logró alfabetizar, a través de convenios con instituciones de la sociedad civil y del Estado a 60,000 personas jóvenes y adultas, dentro del Plan “Quisqueya Aprende Contigo” (pág. 64).
 - Un logro que el informe considera relevante es la consolidación de la Red de Organizaciones Sociales de Apoyo para fortalecer la gestión transparente y eficiente del Programa Progresando con Solidaridad. Al finalizar 2012 se contaba con 3,028 organizaciones comunitarias adscritas y 270 comités de apoyo constituidos por representantes de cinco (5) organizaciones de la sociedad civil (pág. 66).
 - Elaboración del Proyecto de Ley contra la Violencia a la Mujer, por parte del Ministerio de la Mujer, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial y organizaciones no gubernamentales (pág. 64).
 - Conmemoración del Día Mundial de Limpieza de Playas y Costas: en coordinación con instituciones del sector privado y la sociedad civil, más de 20,000 voluntarios procedieron a la limpieza de 75 playas y 25 riberas de ríos, abarcando 184 km lineales (pág. 130).
 - El informe indica que la Cooperación Bilateral no Reembolsable dirigida a apoyar acciones relacionadas con el Primer Eje de la END 2030 se ha concentrado en iniciativas tendentes a fomentar la transparencia y rendición de cuentas del sector público, el desarrollo del gobierno electrónico, fortalecimiento del sistema de justicia y la seguridad, gerencia política, sistema electoral y participación de la sociedad civil, fortalecimiento de la función pública y desarrollo de una cultura de monitoreo y evaluación de la gestión pública (pág. 199).

En el **Segundo Informe de Avance**²³ (Diciembre, 2014) se destaca:

- El Segundo Informe indica que la garantía de la transversalización de género en las políticas, planes y programas sectoriales pasó por la articulación y coordinación con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, para la discusión de un Plan para

23 Segundo Informe Anual de Avance en la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y Cumplimiento de los Objetivos y Metas del Plan Plurianual del Sector Público, Ministerio de Economía y Planificación, Diciembre 2014.

la Inclusión del Enfoque de Igualdad y Equidad de Género en el Sistema de Planificación Nacional. También que señala que se fortalecieron los mecanismos de coordinación y articulación institucional (redes, Consejo Consultivo y Consejos Sectoriales), y se fortalecieron y potenciaron acuerdos y relaciones con la sociedad civil (pág. 30).

- Dentro del Objetivo Estratégico 1.3.1. (*“Promover la calidad de la democracia, sus principios, instituciones y procedimientos, facilitando la participación institucional y organizada de la población y el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos”*), el Segundo Informe destaca el inicio de la red de Veedurías Ciudadanas del Estado²⁴, mecanismo de participación social a través del cual representantes de la población dan seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos y funciones de las diferentes entidades estatales en materia de compras y contrataciones.

En las veedurías están representadas iglesias, empresarios, universidades, comunicadores y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Al cerrar el año 2013, la Red de Veedurías Ciudadanas del Estado estaba integrada por el Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud Pública, la Policía Nacional, la CAASD, el INDRHI y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE); con la participación de representantes de iglesias, empresarios, universidades, comunicadores y organismos no gubernamentales, entre otros (pág. 100).

- Con la aprobación de la Ley No.61-13, del 12 de abril de 2013, se creó el mecanismo jurídico que regula la actividad del voluntariado (elemento clave para las organizaciones no gubernamentales) (pág. 100).
- Consulta con diferentes sectores de la Sociedad Civil sobre la Ley de procedimiento especial de naturalización (pág. 105).
- En Montecristi se establece un Consejo de Gobernanza para el manejo y conservación de los recursos costeros de la provincia, el cual incluye autoridades locales, asociaciones de pescadores, juntas de vecinos y representantes de la sociedad civil, que elaboraron y firmaron la carta de intención de trabajo intersectorial (pág. 158).
- La ejecución del Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes (Plan-EA), y creación de la Comisión de Seguimiento conformada por instituciones gubernamentales y no gubernamentales (pág. 168).
- Asistencia técnica a cuatro (4) instituciones de la sociedad civil, las cuales recibieron nuevas herramientas y conocimientos para incorporar el enfoque de género en sus planes, proyectos y programas. (pág. 168).
- Desde la articulación ASFL-Sociedad, durante el 2013, se realizó un Encuentro de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre los Mecanismos de Habilitación. Además, se efectuaron sesiones periódicas para tomar decisiones sobre temas de interés para el fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad (pág. 170).

24 Según este Segundo Informe, la puesta en funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas busca: i) perfeccionar formas de control social sobre el gasto que realizan las instituciones del Estado, ii) velar por que las entidades públicas cumplan con los principios constitucionales que subyacen en el sistema legal: economía, trato justo e igualitario, imparcialidad, transparencia y eficiencia, iii) promover el desarrollo del liderazgo local con conocimientos de la gestión pública, iv) democratizar la administración pública, v) lograr un acercamiento entre ciudadanos y los funcionarios públicos y, vi) apoyar la consolidación de la gobernabilidad a través de la difusión de buenas prácticas gubernamentales.

- Desarrollo del seminario “Relación entre el Estado y la Sociedad Civil: Mecanismos para la participación de la ciudadanía en el Sistema Nacional de Planificación y la Política Social” (pág. 170).
- Amplia participación ciudadana²⁵ durante todo el proceso del Pacto Nacional para la Reforma Educativa (el “Pacto Educativo”), efectuado para recoger las ideas y el sentir de todos los estratos sociales. Para ello fueron organizados múltiples espacios de participación presencial, territorial, institucional, colectiva, virtual, postal, mesas de expertos, debates en periódicos nacionales y vía online, talleres grupales y jornadas de consensos. En conjunto, esos espacios hicieron posible la participación de alrededor de unos 8,000 dominicanos y dominicanas durante todo el proceso del pacto, cuya trayectoria transcurrió mayormente durante el año 2013 (pág. 171).

Lo establecido en estos informes de avance constituye sólo una parte de la articulación Sociedad Civil-Estado y organizaciones de la sociedad civil entre sí.

Un ejemplo significativo es el de las veedurías ciudadanas o veedurías sociales,²⁶ hechas o promovidas desde organizaciones no gubernamentales y que tocan aspectos fundamentales de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, en mayo de 2013, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) presentaron la “Guía de Actuación para Veedores de Salud Sexual y Reproductiva” y la “Estrategia Nacional de Veeduría a las Normas y Protocolos de Salud Sexual y Reproductiva”.

En febrero de ese mismo año, 2013, Alianza Dominicana Contra la Corrupción, ADOCCO, presenta su proyecto de “Veeduría Universitaria”, que tendría como misión observar, vigilar y monitorear la utilización de los recursos de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD.

En esa misma dirección se enmarcan también los llamados “observatorios”, tales como el Observatorio Político Dominicano (OPD), una iniciativa de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), que analiza temas que buscan promover el fortalecimiento democrático y desarrollar propuestas de políticas públicas; el Observatorio Judicial Dominicano (OJD) que tiene como objetivo habilitar un espacio de investigación que contribuya a elevar la calidad del debate sociojurídico nacional a través del estudio sistemático e integral de la realidad judicial del país.

Otras experiencias en esta misma dirección son: Observatorio Económico de la República Dominicana (FUNGLODE); Observatorio de Comercio Internacional (DICOEX, DGA, CONEP, AIRD, AMCHAMDR, ADOEXPO, INTEC); Observatorio de Políticas Sociales (Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo); Observatorio Migrantes del Caribe (FLACSO RD, CIES-UNIBE); Observatorio de Contrataciones Públicas en la República Dominicana (Participación Ciudadana); Observatorio de Educación en Valores (Instituto para el De-

25 Especialmente organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema educativo, las cuales también fueron firmantes del Pacto.

26 Veeduría social entendida como un proceso de participación en donde la población demanda y exige responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, competencias y funciones del gobierno y de instituciones privadas que actúan en el espacio público.

sarrollo y la Innovación Educativa); Observatorio Dominicano de Políticas Públicas de la UASD; Observatorio de la Democracia Local (Fundación Solidaridad); Observatorio de Mortalidad Materna (INSALUD); Observatorio Educativo de Alfabetización (Fundación Sur Futuro), entre otros.

También desde el sector público se han impulsado este tipo de experiencias, tales como: Observatorio de Mercado Laboral Dominicano (Ministerio de Trabajo); Observatorio de Justicia y Género (Suprema Corte de Justicia); y Observatorio de Competitividad (CNC).

UN EJEMPLO, LA ALIANZA CONTRA LA POBREZA

Uno de los ejemplos relevantes es el puesto en marcha a partir de septiembre de 2012, conocido como “Alianza contra la Pobreza” (ACP), impulsado por el Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) que ha articulado cientos de organizaciones sectoriales y territoriales en torno a ocho ejes estratégicos²⁷.

Estos ejes son: creación de sinergia para el desarrollo y erradicación de la pobreza; sistemas de identificación de familias y personas en extrema pobreza; creación de plataforma de información, educación y comunicación para la reducción de pobreza y vulnerabilidad social; apoyo a la creación de oportunidades de generación de ingresos en las familias pobres y vulnerables; fortalecimiento de las estrategias, programas, proyectos y mecanismos interinstitucionales e intersectoriales dirigidos a la atención de la pobreza y vulnerabilidad; auditoría social; estrategia por una sociedad en valores y, finalmente, seguimiento.

Las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) son, en esencia, instituciones de servicios, y muy diversos.

Constituyen un amplio campo en donde es posible la confluencia de intereses entre las Asociaciones sin Fines de Lucro (y la sociedad civil en general) y el Estado. Las organizaciones sociales participantes se organizaron en tres mesas sectoriales: Mesa Discapacidad y Envejecientes; Mesa VIH-SIDA y Género y Mesa de Organizaciones Comunitarias de Base, en las cuales participan decenas de organizaciones cuyo trabajo gira en torno a alguno de estos temas.

Además, la ACP constituyó las Mesas Provinciales, encontrándose en ellas instituciones del Gobierno y organizaciones de un territorio determinado para verificar metas, ver acciones, implementar procesos en torno a los ocho ejes mencionados. Los informes presentados dan cuenta de cientos de acciones llevadas a cabo en conjunto.

²⁷ El documento constitutivo fue firmado por decenas de organizaciones y diversas personalidades, a lo cual se le sumaron otras posteriormente. Entre estas organizaciones se encuentran: ASODIFIMO, FENPROCA, FLACSO, Coalición ONG SIDA, IDAC, MUDE, MOSCTHA, Alianza ONG, ACOPRO, CONAMUCA, FUNDAMUSA, Proyecto Caminante, MODEMU, Pro-Infancia, BRA Dominicana, ADEG, FUNDORED, CIMUDIS, así como decenas de organizaciones de base. Entre las personalidades se encuentran Valerie Juliand (representante del PNUD en República Dominicana), Manuel Labrado (entonces representante del BID), Anibal Quiñones (Embajador de la OEA en el país). Además, representantes de iglesias evangélicas y parroquias católicas.

Es importante indicar que las ASFL son, en esencia, instituciones de servicios, y muy diversos. Una investigación sobre la rendición de cuentas por parte de las ASFL, desglosa los servicios que ofrecen 30 de estas organizaciones²⁸. Entre las áreas consideradas se encuentran: infraestructura, asesoría técnica, dotación de servicios básicos, apoyo alimentario y albergue, servicios de salud, servicios educativos, asistencia para el autosostenimiento, entre otros.

Pueden añadirse aspectos como: microcrédito, capacitación laboral, defensa de los derechos humanos, asistencia a personas con discapacidad y a otros segmentos vulnerables de la población (trabajadoras sexuales, mujeres en situaciones de violencia), apoyo a la producción agropecuaria (especialmente a la pequeña producción), inserción laboral, representación de intereses, atención a la primera infancia y adolescentes, protección del medio ambiente, desarrollo local, vivienda, participación ciudadana, consumo de drogas, salud comunitaria, entre otros²⁹.

Las **ASFL son expresión de la sociedad** en movimiento que se constituyen como **espacios organizativos** que han de tener la suficiente **capacidad para ofrecer servicios de calidad a la población...**

Las OSC, por lo tanto, están llamadas a ser interlocutores fundamentales del Estado dominicano y de los organismos de cooperación internacional, tanto en la definición como en la gestión y ejecución de proyectos y programas que se enmarcan en políticas públicas y en el marco de la END.

En síntesis, que las ASFL deberán abocarse a un estudio profundo y a diseñar la estrategia correspondiente para determinar su aporte. Conquistar y reclamar su espacio y el quehacer de las ASFL trasciende la END e incluso muchas organizaciones no gubernamentales se enfocan en aspectos ajenos a la misma. La Estrategia Nacional de Desarrollo debe ser referente fundamental para aquellas ASFL o programas que reciben financiamiento público.

Las ASFL son expresión de la sociedad en movimiento que se constituyen como espacios organizativos que han de tener la suficiente capacidad para ofrecer servicios de calidad a la población que tienen como meta (servicio a terceros) o a sus propios asociados (las de beneficio mutuo). Aunque no siempre se reconozca, las ASFL son soporte clave para un Estado de Bienestar y de Derecho Social.

28 Figueiras, C. L. (2012). *Informe colectivo de rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil dominicana*. Alianza ONG. Santo Domingo, pp. 17 y 18.

29 Un documento publicado por el Programa de Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (PRIL), financiado por la Unión Europea y que consiste en un directorio de 374 OSC de las diversas provincias, en forma de ficha, bajo el criterio de "sectores temáticos" abarca temas tan distintos como: prevención del VIH, atención primaria en salud, educación en salud sexual y reproductiva, microcrédito, capacitación financiera, formación laboral, programas de medio ambiente, fomento de valores, prevención de violencia de género, formación de líderes, articulación de redes, asistencia y asesoría legal, etc. Ver: Programa de Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (s/f). *Directorio organizaciones sociales de desarrollo en la República Dominicana*. Santo Domingo.

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN, REGISTRO Y HABILITACIÓN DE LAS ASFL

3

La Ley 122-05 prevé tres situaciones en cuanto a la regularización de las Asociaciones sin Fines de Lucro: incorporación, habilitación y calificación. La incorporación es un proceso que se agota en la Procuraduría General de la República y en las distintas cortes de apelación existentes, mientras que la habilitación es realizada por distintos ministerios y la calificación es el registro en el Centro de Fomento de las ASFL. El esquema siguiente ilustra lo que debería ser el proceso adecuado:

GRÁFICO 4: ASPECTOS INSTITUCIONES ESENCIALES DE LAS ASFL EN SU RELACIÓN CON EL ESTADO.



3.1. EL PROCESO DE INCORPORACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En este apartado se aborda brevemente el proceso de incorporación, el cual se hacía anteriormente por decreto del Poder Ejecutivo, según Ordenanza 520 (que regía desde la primera ocupación militar norteamericana) y que ahora se realiza por parte de la Procuraduría General de la República y las diversas cortes de apelación existentes, en el entendido de que éste es un elemento indispensable previo a la habilitación y calificación.

“La Procuraduría General de la República concede una especie de acta de nacimiento de las ASFL, es su incorporación. Anteriormente era necesario un decreto del Poder Ejecutivo, actualmente constituye un acto administrativo, ya que basta una resolución del Procurador General de la República o el Procurador General de la Corte de Apelación correspondiente, en el que reconozcan que una ASFL cumple los requisitos establecidos en la Ley 122-05, disponiendo que sean registradas”, expresa Tejada³⁰.

La incorporación hace a las ASFL sujetos de derecho y obligaciones, concediéndoles personalidad jurídica. Requieren ser incorporadas si buscan su habilitación o si desean registrarse en el Registro Nacional llevado a cabo por el Centro de Fomento.

Se solicitó a la Unidad ASFL de la Procuraduría General de la República la información de las organizaciones incorporadas de 2006 a la fecha (31 de diciembre, 2014), tanto en la oficina de la Procuraduría General como en las procuradurías provinciales en donde se ha efectuado este proceso.

La siguiente tabla nos indica los resultados de las ASFL registradas por año y clasificación.

TABLA 2: DESGLOSE DE INCORPORACIONES DE ASFL POR AÑO Y CATEGORÍA

Año / Categoría	Beneficio Público	Beneficio Mutuo	Mixtas	Inter-asociativas	Extranjeras	TOTAL
2003 ³³	5	2	0	0	0	7
2004	12	0	0	0	0	12
2005	118	17	12	0	0	147
2006	271	149	40	34	1	495
2007	255	197	51	2	2	507
2008	320	254	60	5	0	639
2009	408	196	75	4	1	684
2010	501	351	65	12	1	930
2011	637	316	100	12	1	1066
2012	550	252	61	14	6	883
2013	768	426	78	14	14	1300
2014	751	406	52	9	2	1220
TOTAL	4596	2566	594	106	28	7890

Fuente: Procuraduría General de la República / Reporte de Asociaciones sin Fines de Lucro incorporadas, Enero 2015.

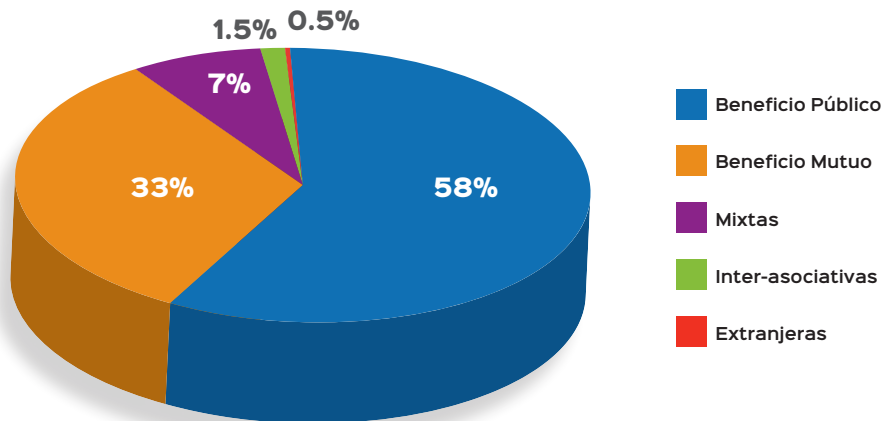
Predominan las ASFL clasificada bajo la categoría de “beneficio público”, con 58%, seguidas de aquellas clasificadas como de “beneficio mutuo”, con un 33%.³²

30 Tejada, M. (2011). *Impacto socio-económico de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana*. Alianza ONG. Santo Domingo: Prográfica, p. 16.

31 La Procuraduría General de la República facilitó información para los años 2003-2004, a pesar de que la Ley 122-05 rige a partir del 2005.

32 A diciembre del 2012 el Registro de la Procuraduría General de la República presentaba un 47.75% de ASFL clasificadas bajo la categoría de “beneficio público”, las cuales eran seguidas de las clasificadas como de “beneficio mutuo”, con un 31.72%. Ambas categorías se incrementaron a diciembre del 2014.

GRÁFICO 5: INCORPORACIONES DE ASFL 2003-2014, POR CATEGORÍA (EN POR CIENTO)



Fuente: Procuraduría General de la República / Reporte de Asociaciones sin Fines de Lucro incorporadas, Enero 2015.

Un elemento importante a destacar es que uno de los beneficios de la Ley 122-05 es la descentralización del proceso de incorporación, teniendo esta facultad las Cortes de Apelación de distintos distritos judiciales. Algunos distritos judiciales tienen muy bajo registro. Por ejemplo, San Juan de la Maguana, San Cristóbal y Puerto Plata se reportaron con menos de cinco. Los demás, en orden ascendente: San Francisco de Macorís (304); Monte Cristi (308); San Pedro de Macorís (602); Santiago de los Caballeros (1,144), y Santo Domingo (1,844).

3.2. PROCESO DE HABILITACIÓN ASFL EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DOMINICANAS

La Ley 122-05 define la habilitación como *el acto mediante el cual el Ministerio u organismo estatal del sector correspondiente declara que los servicios ofrecidos por una determinada ASFL cumplen con las condiciones mínimas y particulares en sus recursos físicos, humanos, estructurales y de funcionamiento para asegurar a la población la prestación de servicios seguros y de calidad*. El resultado de este proceso es la licencia o permiso de habilitación a favor de la ASFL solicitante.

Se supone **un acto obligatorio para las ASFL** que desean recibir o reciben fondos del Estado o de alguna de sus instituciones o el aval de éste para fondos de cooperación. También lo es cuando sea un requisito necesario para operar en una determinada área o sector. Incluye programas de beneficio público o beneficio a terceras personas que desarrollen las asociaciones mixtas u órganos interasociativo (si no desarrollan este tipo de programa, la habilitación tiene carácter voluntario).

La definición dada por la Ley implica que **es esencialmente un proceso técnico** que declara si una ASFL es hábil o no para brindar determinado servicio. Por esa razón, las

ASFL que desean ser habilitadas deben cumplir también con las condiciones y requisitos establecidos en la ley y reglamentos particulares para el servicio que presten.

Se sobrentiende, por lo tanto, que una ASFL que preste servicio en diferentes sectores deberá estar habilitada ante cada ministerio u otro organismo estatal correspondiente: estar habilitada en un sector no implica que lo está para otro, aunque existan coincidencias.

El artículo 19.6 de la Ley 122-05 señala que las dependencias estatales (ministerios) deben establecer normas de habilitación para la obtención de financiamiento por parte del Estado, de acuerdo a los sectores y acciones específicas hacia las cuales brindan sus servicios las ASFL. Indica que con este propósito, las instancias gubernamentales competentes crearán comisiones mixtas de habilitación de forma descentralizada a lo interno de cada ministerio, formadas por representantes de ese organismo y representantes de instituciones reconocidas de ese sector.

En síntesis:

- La habilitación es un proceso que declara hábil o no a una ASFL para brindar servicio en un área específica;
- La habilitación es requisito obligatorio para recibir fondos públicos;
- Las instancias gubernamentales han de crear comisiones mixtas de habilitación;
- Las instancias gubernamentales deberán definir los requisitos que han de reunir las ASFL que, en su área, desean contar con una licencia o permiso de habilitación.
- La habilitación en un ministerio o área no es válida para otro, aunque haya similitudes.

La habilitación es un **requisito indispensable** para que **el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro** pueda **calificar** a una asociación como **apta** para **recibir fondos públicos y el aval del Estado** para fondos de cooperación.

Una ASFL que desee recibir un certificado de habilitación para una determinada área de servicios debe cumplir con los requisitos y condiciones establecidos en la ley, los reglamentos y disposiciones establecidos en las normas particulares que se aprueben para el tipo de servicio que oferten (es decir, para el sector del que se trata, p.e., Salud, Medio Ambiente, etc).

La instancia de habilitación de cada ministerio u organismo estatal debe contar con un listado **de estos requisitos y de los contenidos** en el reglamento y las normas particulares que lo complementen, para ser entregados a los interesados, el cual ha de incluir la **documentación o forma que tendrán las ASFL para evidenciar el cumplimiento de dichos requisitos**. Estas constituyen las normas de habilitación.

Las **normas de habilitación** establecerán los **requisitos y condiciones mínimos** en cuanto a recursos físicos, humanos y estructurales que resultan necesarios para actuar, sus condiciones de funcionamiento, el procedimiento a seguir, lo que se tomará en cuenta para su evaluación, así como cualquier otro aspecto que prevean las leyes y normas del sector específico de que se trate.

El reglamento establece que **las organizaciones comunitarias requieren atención o consideración especial**, pero la modificación de estándares que se haga no puede poner en riesgo la garantía de cumplimiento y calidad a la población que reciba los servicios para los cuales están siendo habilitadas.

Los ministerios u organismos competentes, a través de sus **Oficinas de Habilitación**, bajo la directa dependencia del Viceministro Técnico o de Planificación o, en su caso, del órgano que haga sus funciones, deben conducir este proceso y **crear y mantener un registro de habilitación en que aparezcan cada una de las ASFL que han sido habilitadas por ese ministerio**. Las funciones de estas oficinas son las siguientes:

1. Conducir el proceso de obtención de la habilitación;
2. Expedir la licencia o habilitación;
3. Dar seguimiento, con la colaboración de la comisión mixta, de los servicios habilitados, a fin de asegurar que se mantienen cumpliendo con las condiciones mínimas establecidas en esta ley, su reglamento y las normas particulares dictadas;
4. Comunicar todas las normativas aprobadas que se refieran a la habilitación de las asociaciones sin fines de lucro, a los establecimientos y servicios del sector correspondiente. Asimismo, colaborar en la revisión y actualización periódica de estas normas, de forma conjunta con las asociaciones sin fines de lucro del sector, y someter estas revisiones al conocimiento de las instancias competentes, particularmente del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro;
5. Mantener los registros actualizados de los expedientes contentivos de las solicitudes y permisos de habilitación, y remitirlos al Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, para ser incluidos en el registro nacional de habilitación;
6. Coordinar y colaborar en la elaboración y aprobación de las propuestas de normas particulares;
7. Elaborar la propuesta correspondiente a la asignación presupuestaria de las asociaciones sin fines de lucro con fondos de la sectorial, y someterlas al Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro con la recomendación correspondiente;
8. Apoyar y orientar al Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la recaudación de información sobre asociaciones sin fines de lucro del sector;
9. Elaborar un informe anual de evaluación y desarrollo de aplicación del proceso.

El Estado dominicano cuenta con diversos ministerios o dependencias que, por su naturaleza, pueden definirse como ejecutores de políticas públicas en relación a la sociedad (otros ministerios definen y ejecutan políticas públicas, pero se trata de aspectos vinculados a la gestión del Estado y conducción del Gobierno como totalidad, como el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de la Presidencia, etc.), con requerimientos técnicos particulares y que, por lo tanto, deberían contar tanto con una comisión de habilitación (de carácter mixto) como con las normas para que las ASFL accedan a este proceso. Estos ministerios son:

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de la Juventud
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de la Mujer
- Ministerio de Deportes
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Industria y Comercio
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

El Ministerio de la Presidencia no es un implementador de políticas públicas sectoriales, como los arriba mencionados, sin embargo tiene la mayor concentración de ASFL bajo su asignación presupuestaria.

A febrero 2015, sólo tres de estas instancias tienen un mecanismo establecido y los requisitos definidos. Estas son el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Educación.

Es decir, que aunque las ASFL desearan contar con la habilitación en áreas como Cultura, Deportes, Juventud, Mujer, Trabajo, Agricultura... no pueden hacerlo porque estos ministerios todavía no cuentan con la organización que les permita brindar ese servicio.

3.2.1. EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

Para el Ministerio de Salud Pública³³ la habilitación no es un proceso que se reduce sólo a las ASFL que desean prestar servicios de salud, recibir fondos públicos o recibir el aval del Estado para recibir donaciones internacionales. **La habilitación compete a todo proveedor de servicios de salud, sea sin fines de lucro o con criterios empresariales y es, por lo tanto, una certificación técnica de que reúnen las condiciones para brindar los servicios que ofrecen a la ciudadanía.**

En este ministerio, el rol de habilitación de las ASFL es desempeñado por la Dirección de Habilitación y Acreditación, que responde al Viceministerio de Garantía de Calidad de la Salud. Es un departamento bien estructurado que, incluso, tiene definidas su misión, su visión y objetivos estratégicos, según indica el cuadro siguiente:

33 Algunas informaciones fueron ofrecidas por Francisco Torres, responsable Técnico de la Dirección de Habilitación y Acreditación del Ministerio de Salud Pública (2012). Otras están en la página web de la institución.

MISIÓN

Asegurar que los establecimientos y servicios de salud cumplan con las condiciones establecidas mediante la inspección y seguimiento al cumplimiento de los reglamentos y normas vigentes para garantizar que la población reciba servicios y atención de salud con calidad.

VISIÓN

Instancia con una gestión altamente efectiva, reconocida como sector de los procesos de habilitación y acreditación de servicios y establecimientos de salud con personal calificado y comprometido para favorecer la calidad de la atención en salud.

La Dirección General de Habilitación y Acreditación indica en su página web que la Ley General de Salud, en su Art. 100 establece que le corresponde al Ministerio de Salud Pública (MSP), la habilitación de las instituciones o establecimientos de salud, y trazar los lineamientos normativos generales para la acreditación, sobre la base de los cuales se dará cumplimiento a las funciones atribuidas en este artículo.

“La habilitación de establecimientos de salud se fundamenta en el proceso de evaluación mediante el cual el MSP otorga la licencia de funcionamiento a un establecimiento de salud que ha cumplido con la totalidad de requerimientos establecidos. Para apoyar este proceso se han elaborado un conjunto de normativas para la habilitación de establecimientos y servicios de salud”, señala esta Dirección.

Establece cuatro modalidades de habilitación/licencia:

- Habilitación General de Establecimiento y Servicios de Salud.
- Habilitación de Establecimiento Temporal y Jornada Médica.
- Renovación de Habilitación y Cambios Varios.
- Requisitos para Solicitud de Certificación de Estatus de Establecimientos de Salud (Centros no Existentes).

El primer y segundo caso son los más comunes en los servicios de salud ofertados a terceros por las Organizaciones no Gubernamentales.

Para la **“habilitación general de establecimiento y servicios de salud”**³⁴, el MSP establece doce requisitos: carta de Solicitud de Habilitación (propone un modelo); formulario de datos generales del establecimiento, director médico y propietario (descargable en la página de la internet); cartera de servicios; documentos de los Recursos Humanos de Salud; reporte de Equipos Médicos, entre otros.

34 Consultado de <http://www.sespas.gov.do/dgha-docs-req/> 8 de Marzo, 2015.

También establece, entre los requisitos, un pago equivalente al salario mínimo vigente.

En cuanto a los requisitos para la “**habilitación de establecimientos temporales y jornadas médicas**”³⁵, modalidad que asumen algunas Organizaciones no Gubernamentales, el MSP establece también requisitos (ocho en total), destacándose un formulario (DGHA-FO-011) debidamente llenado y firmado; carta de solicitud; lista de servicios a brindar; lista de medicamentos y condiciones de almacenamiento; reporte de equipos médicos, entre otros.

Como puede notarse, un número relativamente grande de actividades desarrolladas por las Asociaciones sin Fines de Lucro en el área de la salud no califican bajo estos tipos de “habilitaciones” o la hacen muy engorrosas para poder asumirlas.

Es cierto que el MSP tiene la obligación, como indica la Dirección de Habilitación al definir su misión, de “garantizar que la población reciba servicios y atención de salud con calidad”, pero no menos cierto es que determinadas condiciones hacen muy difícil que las Organizaciones no Gubernamentales cumplan con los requisitos.

En la Dirección de Habilitación y Acreditación se encuentran un total de 42 establecimientos de ASFL habilitados a 31 de enero, 2015³⁶. El informe suministrado no especifica si estas licencias habían sido retiradas y si alguna de ellas ya había perdido vigencia. Tampoco se obtuvo ningún informe de la habilitación de jornadas médicas y establecimientos temporales.

El universo de organizaciones no gubernamentales habilitadas por el MSP se ha estrechado. Para febrero de 2013 (hace dos años) existía un total de 93 ASFL cuya licencia estaba elaborada, de las cuales 80 la retiraron y 13 no la habían retirado.³⁷

3.2.2. EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Una de las sectoriales que mayores avances ha sostenido en el tema de la habilitación es el Ministerio de Educación (MINERD), registrando a febrero de 2015 un total de 729 ASFL registradas.

Los requisitos para la habilitación son simples. Se ha de llenar un formulario en el cual se solicita información como la siguiente: misión de la organización; visión de la organización; objetivos de la organización; áreas de intervención de la organización; población beneficiaria de los servicios; modalidad educativa a la que se dirigen sus actividades; zona geográfica de intervención; algunos aspectos legales de la institución; naturaleza de la organización (categoría según Ley 122-05); manejo gerencial de la organización; datos de contactos.

35 Consultado de <http://www.sespas.gov.do/dgha-docs-req/> 8 de Marzo, 2015.

36 Las licencias van desde seis meses hasta cinco años, por lo tanto la habilitación no tiene carácter indefinido.

37 Fue entrevistada Luisa Mateo Dicló, directora de Asociaciones sin Fines de Lucro.

Junto a este formulario, se solicita anexarle un conjunto de documentos que son requeridos en una comunicación dirigida a los directivos de las Asociaciones sin Fines de Lucro (10 de enero 2014), por el director general de Participación Comunitaria³⁸. Se califica este proceso de pre-habilitación. Los documentos requeridos son:

- Carta de solicitud de habilitación dirigida al Ministerio de Educación, con atención a la Oficina de Planificación y Desarrollo;
- Documentos legales: estatutos de la organización; acta de la última asamblea; constancia de reconocimiento legal; certificación de la DGII indicando que está al día en sus obligaciones.
- Documentos administrativos: Plan estratégico de la organización; Plan de trabajo anual de la organización (deseable); proyecto educativo; presupuesto anual de la organización, últimos tres ejercicios; estados financieros avalados por un Contador Público Autorizado; historia de la organización; listado de miembros.

A la fecha (marzo 2015) hay un total de 729 ASFL habilitadas en el Ministerio de Educación de la República Dominicana.

TABLA 3: ASFL HABILITADAS POR AÑO EN EL MINERD

Año	Habilitadas	Porcentaje
2010	70	9.6
2011	51	7.0
2012	88	12.1
2013	395	54.2
2014	124	17.0
2015	1	0.1
Total	729	100.0

Esto significa un crecimiento extraordinario del proceso de habilitación, ya que a febrero de 2013 sólo 250 estaban habilitadas. Este crecimiento de 191.6% en sólo dos años probablemente se deba al nuevo énfasis dado por el Gobierno del presidente Danilo Medina al sector educativo, con la asignación del equivalente al 4% del PIB en el Presupuesto General de la Nación para la educación pre-universitaria a partir de 2013.

Es interesante hacer notar que la comunicación de enero 2014 concluía (al igual que una anterior del 2011) señalando que *“cabe destacar que las ASFL Receptoras de Fondos Públicos que no cuentan con la habilitación del Ministerio de Educación no serán tomadas en cuenta en el presupuesto de 2012 (Título III, Cap. II, Artículo 85-88, Reglamento 40-08)”*.

38 Comunicación DGPC No. 001-2014, firmada por el director de Participación Comunitaria, Bienvenido Antonio Flores Pichardo, M.A.

Un elemento que contribuye a la habilitación en el MINERD es la disponibilidad de fondos concursables a los que acceden las Asociación sin Fines de Lucro (generalmente pequeños proyectos en el área educativa).

3.2.3. EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES³⁹

En el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encontraban habilitadas un total de 65 organizaciones no gubernamentales de 2011 a inicios de 2015, lo cual se hace vía la Oficina de Seguimiento a las Asociaciones sin Fines de Lucro, una unidad de la Dirección de Participación Social en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Entre **los requisitos para realizar la solicitud de habilitación** se encuentran:

- Documentos constitutivos de la asociación, certificados por la Procuraduría General de la República o las cortes de apelación;
- Copia del ejemplar del periódico en el cual se haya publicado el extracto del documento constitutivo y los demás documentos anexos, certificados por el impresor, legalizado por el Presidente del Ayuntamiento y registrado en la Oficina del Registro Civil;
- Listado de los miembros de la Asociación;
- Copia del Decreto de la Asociación;
- Nombre y Curriculum Vitae de su máximo representante (presidente);
- Domicilio o sede física permanente, verificable por el ministerio;
- Referencias institucionales que avalen su existencia y trayectoria;
- Certificación de la Procuraduría General de la República.
- Registro Nacional de Contribuyente (RNC);
- Sistema de gestión: organigrama, sistema de contabilidad, manual de funciones y puestos;
- Experiencia técnica y proyectos ejecutados por las asociaciones o los técnicos que conforman la ASFL.

El formulario con estos datos es recibido por la Oficina de Seguimiento a las ASFL, la cual realiza luego una labor de verificación para lo que tiene diseñado otro formulario, conteniendo datos generales, y aspectos relativos a la disponibilidad de operación (mobiliario, equipo de oficina, de transporte, inmuebles), así como técnicos por proyectos: localización geográfica, objetivos o resultados esperados, breve descripción de los problemas que espera resolver, principales actividades que desarrolla, grupo meta, período de ejecución, etc.

El Certificado de Habilitación tiene un código de registro consecutivo.

39 Entrevista a David Arias, Encargado de Participación Social del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana.

TABLA 4: ASFL HABILITADAS POR AÑO MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Año	Habilitadas	Por ciento
2011	18	27.7
2012	25	38.5
2013	17	26.2
2014	5	7.7
Total	65	100.0

En otras páginas se aborda el análisis comparativo entre habilitadas y aquellas que tienen asignado recursos públicos.

3.3. EL PROCESO DE REGISTRO EN EL CENTRO DE FOMENTO DE LAS ASFL

El Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro “*es el organismo participativo a través del cual se promoverá e impulsará la participación de las asociaciones sin fines de lucro en la gestión de programas de desarrollos nacionales, regionales, provinciales y municipales*”, indica el Artículo 94 del Decreto 40-08, que constituye el reglamento para la aplicación de la Ley 122-05.

Se establece además que al Centro “*le corresponderá fomentar y canalizar la eficiente relación entre el Estado y la sociedad civil, así como apoyar las políticas públicas que coadyuven al desarrollo del país, al intercambio de ideas y a la socialización de experiencias*”.

La Ley 122-05 establece en su artículo 27, acápite B, como funciones del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro el “*consignar los datos de las asociaciones sin fines de lucro en el registro nacional de habilitación del centro, en base al registro de incorporación y al registro de habilitación de la secretaría de Estado u otro organismo estatal de conformidad con los términos de la presente ley*”.

En el reglamento se establecen como competencias del Centro:

- Fomentar la creación de asociaciones sin fines de lucro, apoyar su funcionamiento y dar seguimiento a sus actuaciones;
- Formular propuestas sobre líneas estratégicas y prioridades de actuación de las políticas del Gobierno dirigidas a las asociaciones sin fines de lucro;
- Proponer medidas a favor de las ASFL;
- Canalizar hacia el Poder Ejecutivo las iniciativas y demandas de las ASFL;
- Promover la concesión de ayudas y recursos públicos y privados;
- Recomendar al Poder Ejecutivo la inclusión en el Presupuesto General del Estado y otros mecanismos de financiamiento de planes y programas;
- Seguimiento y evaluación del uso de los fondos públicos asignados a las ASFL;
- Promover acciones de capacitación y divulgación para cumplir sus fines.

Es necesario señalar que el Centro de Fomento y Promoción de las ASFL no habilita. Sin embargo, es el responsable de organizar un registro nacional de habilitación, para lo cual cuenta como fuente con la información que han de suministrar las oficinas encargadas de esta función técnica en las demás instituciones públicas que deben ejecutar este proceso.

En ese sentido, el Centro en realidad juega un papel administrativo y de gestión de información, de cara a la toma de decisiones por parte del Gobierno. Es lo que se ha llamado “calificación”, la cual está vinculada al hecho de lo que indica la Ley 122-05 de que podrá *“recomendar al Poder Ejecutivo su inclusión en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de la Nación, de conformidad con el procedimiento de solicitud de aportes mediante contratos de servicios, convenios de gestión, apoyos a programas y proyectos de las asociaciones sin fines de lucro”*. Es decir, se las “califica” para recibir fondos públicos.

A febrero del año 2015 se encontraban calificadas 6,547⁴⁰ organizaciones en el Centro de Fomento de las ASFL, distribuidas entre distintos ministerios y regiones.

Los cuadros siguientes revelan algunas asimetrías en la calificación de las ASFL, tanto regionales como sectoriales o la combinación de ambos aspectos. Por ejemplo, el 36.75% de todas las ASFL registradas se encuentran vinculadas a la Presidencia, seguidas de Educación (25.68%) y Salud (10.94%)⁴¹. Estas tres sectoriales reúnen el 73.37% de todas las ASFL calificadas en el Centro de Fomento.

40 A enero de 2013 se registraban un total de 5,238 ASFL, lo que implica un incremento de 25% en dos años (a Febrero 2015).

41 La Presidencia y Educación incrementaron su participación en este universo al pasar de 60.65% en enero del 2013 a 62.43% en febrero del 2015, mientras que Salud descendió ligeramente de 11.80% a 10.94% en este período.

TABLA 5: ASFL REGISTRADAS POR SECTOR EN EL CENTRO DE FOMENTO Y APOYO FEBRERO 2015

SECTOR	Total por sector	Por ciento
No clasificadas	11	0.17
Presidencia	2406	36.75
Educación	1681	25.68
Salud	716	10.94
Deportes	389	5.94
Agricultura	291	4.44
Mujer	215	3.28
Medio Ambiente	219	3.35
Cultura	198	3.02
CONANI	96	1.47
Juventud	119	1.82
Ciencia y Tecnología	43	0.66
Industria y Comercio	70	1.07
Procuraduría	28	0.43
Trabajo	37	0.57
Turismo	28	0.43
TOTAL POR REGIÓN	6547	100.00

Fuente: Elaborado en base a información suministrada por el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro (CFASFL), Febrero 2015.

Al hacer el análisis por regiones⁴², el resultado indica una alta concentración de ONG en la Región Ozama (55.81%). Muy lejos de esta concentración se encuentran Cibao Norte (9.15%) y Valdesia (7.12%). La concentración en la Región Ozama podría hacer pensar en una distribución inequitativa de recursos que buscan servicios a terceros. Sin embargo,

42 Aquí utilizamos el concepto de Región usado por la Oficina Nacional de Estadísticas. Estas son: Cibao Nordeste: Duarte, Hermanas Mirabal, Samaná y María Trinidad Sánchez; Cibao Noroeste: Dajabón, Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez; Cibao Norte: Santiago, Puerto Plata y Espaillat; Cibao Sur: La Vega, Monseñor Nouel, Sánchez Ramírez; El Valle: Elías Piña y San Juan; Enriquillo: Barahona, Baoruco, Independencia y Pedernales; Ozama: Distrito Nacional, Santo Domingo; Valdesia: Azua, Peravia, San Cristobal y San José de Ocoa; Yuma: La Altagracia, La Romana y EL Seibo, y la Región Higuamo: Monte Plata, San Pedro de Macorís y Hato Mayor

muchas de las organizaciones que se encuentran domiciliadas en esta región tienen trabajo nacional, algunas incluso solo tienen el domicilio y las labores burocráticas en Santo Domingo o el Distrito Nacional, siendo su trabajo directo ubicado en el interior del país.

TABLA 6: ASFL REGISTRADAS POR REGIÓN EN EL CENTRO DE FOMENTO Y APOYO- FEBRERO

Región	ASFL	Porciento
Cibao Nordeste	203	3.10
Cibao Noroeste	341	5.21
Cibao Norte	599	9.15
Cibao Sur	358	5.47
El Valle	190	2.90
Enriquillo	279	4.26
Ozama	3654	55.81
Valdesia	466	7.12
Yuma	163	2.49
Higuamo	294	4.49
Total	6547	100.00

Fuente: Elaborado en base a información suministrada por el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro (CFASFL), Febrero 2015.

En cuanto a la concentración regional por sector, tomando como referencia las tres sectoriales que más ASFL tienen calificadas (Presidencia, Educación y Salud) y las regiones, tenemos que la Región Ozama concentra el 57.2% de las ASFL calificadas en la Presidencia; el 58.1% de las calificadas en Educación, y el 65.4% de las clasificadas en Salud Pública. En conjunto y tomando en cuenta todas las regiones, estas sectoriales concentran el 73.4% de todas las ASFL clasificadas en el Centro de Fomento y Apoyo de estas organizaciones.

ASFL REGISTRADAS EN EL CENTRO DE FOMENTO POR SECTOR Y REGIÓN

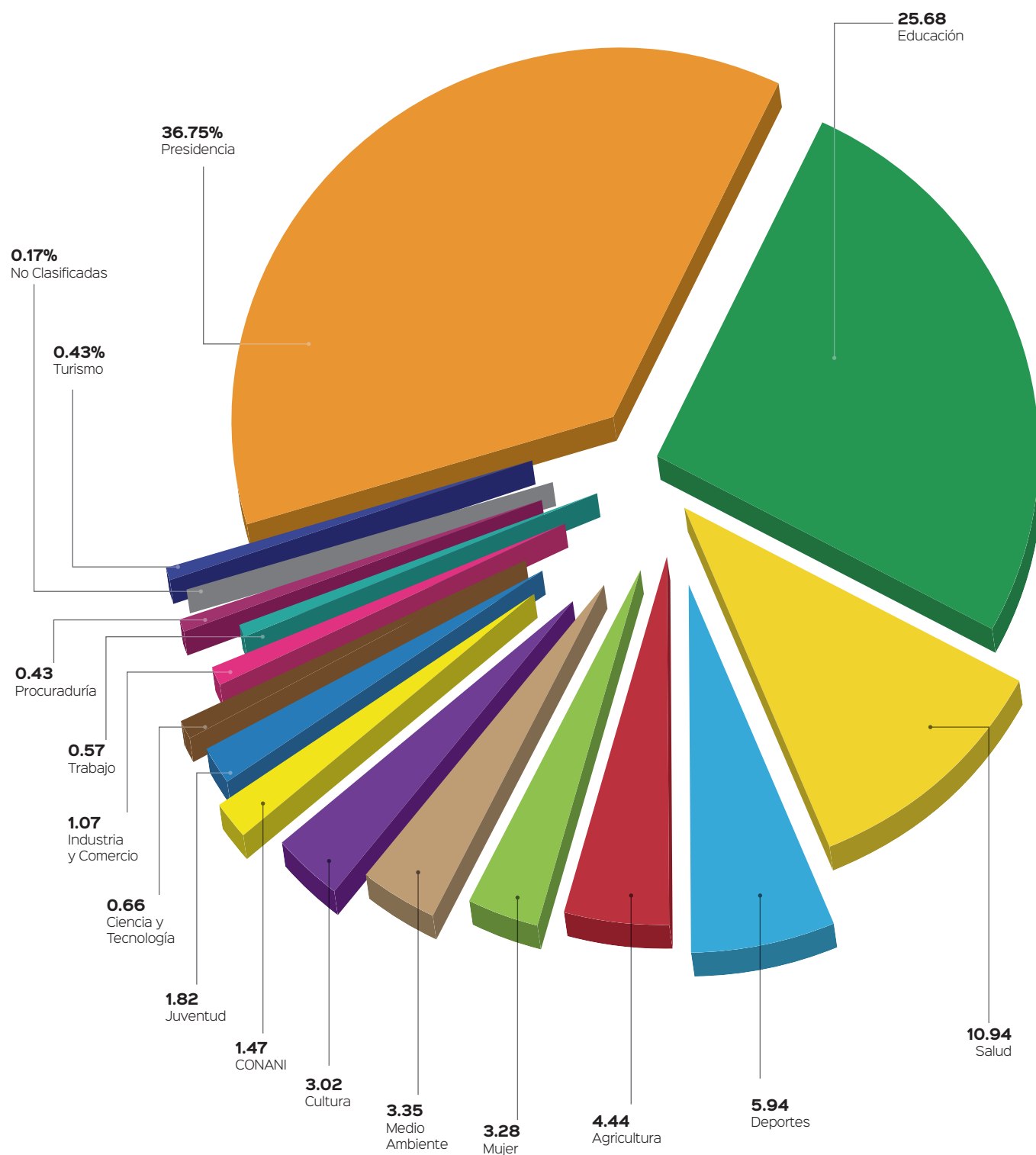


TABLA 7: ASFL REGISTRADAS EN EL CENTRO

Sector/Regiones	Nordeste	Noroeste	Norte	Sur	El Valle
No clasificadas	0	1	1	0	0
Presidencia	71	122	185	138	69
Educación	50	60	173	82	41
Salud	24	12	68	28	16
Deportes	11	10	41	23	7
Agricultura	11	71	32	26	31
Mujer	7	22	12	20	8
Medio Ambiente	9	16	26	14	8
Cultura	8	13	19	8	5
CONANI	2	0	11	4	4
Juventud	5	4	15	5	0
Ciencia y Tecnología	1	1	4	5	0
Industria y Comercio	1	1	11	2	1
Procuraduría	0	0	0	0	0
Trabajo	1	7	0	1	0
Turismo	2	1	1	2	0
TOTAL POR REGIÓN	203	341	599	358	190

Fuente: Elaborado en base a información suministrada por el Centro Nacional de

DE FOMENTO POR SECTOR Y REGIÓN - FEBRERO

Enriquillo	Ozama	Valdesia	Yuma	Higuamo	Total por sector	Porcentaje
0	8	1	0	0	11	0.17
110	1376	181	58	96	2406	36.75
78	977	96	48	76	1681	25.68
15	468	45	16	24	716	10.94
11	220	44	8	14	389	5.94
22	50	30	2	16	291	4.44
17	85	19	7	18	215	3.28
5	103	22	1	15	219	3.35
9	115	9	3	9	198	3.02
5	46	6	7	11	96	1.47
4	68	7	5	6	119	1.82
1	27	1	1	2	43	0.66
0	47	2	1	4	70	1.07
0	25	1	1	1	28	0.43
0	27	0	1	0	37	0.57
2	12	2	4	2	28	0.43
279	3654	466	163	294	6547	100.00

4

EXENCIONES, EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES⁴³

El término más amplio para referirse al conjunto de exoneraciones tributarias, deducciones y cualquier otro incentivo tributario es el de **“gasto tributario”**. Fue acuñado en 1967 por Stanley Surrey, siendo secretario del Tesoro de Estados Unidos, bajo el mandato de Lyndon Johnson. Se refería a excepciones, exclusiones, deducciones y otros beneficios tributarios otorgados por el gobierno.

Surrey explicó que el término **“gasto tributario”** fue elegido para enfatizar la similitud de las exoneraciones tributarias con programas de gasto directo e implicar que deberían estar sujetos a procedimientos de control presupuestario tal como lo están los programas de gasto gubernamental.

Los gastos tributarios se definen como una desviación de la estructura tributaria generalmente aceptada, lo que produce un tratamiento tributario favorable a algunas actividades o grupos de contribuyentes. El Ministerio de Hacienda de la República Dominicana asume la siguiente definición: *“se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo preferencial que se aparta del establecido en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas zonas o contribuyentes”*⁴⁴.

Entre los principales objetivos planteados para el uso de exoneraciones o incentivos tributarios se mencionan los siguientes:

- Atraer inversión, nueva tecnología o generar empleo.
- Fomentar el desarrollo de determinadas industrias consideradas estratégicas por el Estado.
- Sostener un nivel de competitividad en relación a países competidores en el mercado internacional, especialmente países vecinos o similares.
- Impulsar procesos de diversificación de la estructura económica.
- Fomentar el desarrollo de áreas geográficas deprimidas o que presentan desventajas de infraestructura o atención del Estado.
- Sustituir gastos explícitos del gobierno.
- Fortalecer la implementación de determinadas políticas públicas a favor de grupos vulnerables de la población, contribuyendo a incrementar el gasto en estos aspectos.

⁴³ Parte de este capítulo fue elaborado en febrero de 2013, por lo cual tiene valor indicativo.

⁴⁴ Ministerio de Hacienda: Gastos Tributarios en República Dominicana – Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2013” – Diciembre, 2012.

Es decir, los gobiernos pueden incurrir en un gasto tributario como una forma de mejorar la competitividad internacional, corregir fallas de mercado, por consideraciones macroeconómicas **y por consideraciones de orden social, especialmente de equidad en el desarrollo.**

Aunque no es el propósito de este estudio, es preciso señalar que el concepto “gasto tributario” permite estimar las implicaciones presupuestarias de la pérdida de ingresos tributarios, comparándola con los beneficios que se supone deben generar tales gastos.

Al tratar el tema, Irarrázaval y Guzmán señalan que **es necesario determinar qué tipo de beneficios entregados por las ASFL justificarían un eventual tratamiento tributario diferenciado.**

Esquemáticamente estos autores señalan los siguientes aspectos:

- 1. Razones económicas.** Una primera razón tiene que ver con lo que denominan “**imperfecciones del mercado**” y se refiere a que **muchas ASFL operan con poblaciones cuyo consumo está por debajo del óptimo social**, entonces estas instituciones **proveen servicios para aquellos que no pueden acceder a los mismos en el mercado**, tales como: cuidados de ancianos, capacitación técnica, microcrédito, etc. Los incentivos tributarios se convierten en una forma de fomentar o estimular las donaciones.
- 2.** Una segunda razón esbozada por estos autores tiene que ver con el **bajo costo de operación de las ASFL**, dando como factor explicativo la existencia del trabajo voluntario, el cual es significativo en el caso de República Dominicana.
- 3.** Una tercera razón de orden económico se refiere a que al actuar como **mecanismos descentralizados del Estado**, están más cerca de los beneficiarios y pueden entender mejor sus necesidades, ayudando a proveer bienes que el Gobierno central obvia.
- 4.** Una cuarta y última razón de orden económico es relativa a que **la ampliación de los proveedores de un servicio rompe el monopolio del Estado**, ayudando a crear una condición de competencia a favor de los beneficiarios.

Irarrázaval y Guzmán también señalan **razones de carácter sociopolítico**. Entre ellas, aseguran que el fortalecimiento de la sociedad civil lleva a **una mayor estabilidad social** y al fortalecimiento de la democracia. Además, **sirven de mediación** entre el Estado e instancias más pequeñas como la comunidad o la familia.

“En suma, las instituciones de beneficencia proveen cierto tipo de bienes y servicios que no los proporciona el mercado ni el gobierno y que la sociedad, sin embargo, los considera necesarios”, concluyen estos autores.

En algunas sociedades, sin embargo, el Estado se asume como un “todo” abarcante y excluyente. Esta tendencia atenta contra la democracia, pero además sobrecarga al Estado de tareas que pueden llevar a cabo instancias de la sociedad civil.

4.1. EL MECANISMO DE EXENCIÓN DE IMPUESTOS A LAS ASFL EN REPÚBLICA DOMINICANA

La Ley 122-05 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) en República Dominicana, promulgada el 8 de abril de 2005, establece en su capítulo IV el régimen fiscal. El **artículo 50** del mismo capítulo **establece que las asociaciones sin fines de lucro**, una vez cumplidos los requisitos legales para su constitución y sean autorizadas a operar en el país, **gozarán de una exención general de todos los tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales de carácter nacional o municipal, vigentes o futuros.**

Los demás articulados del referido capítulo hacen referencia a las obligaciones de las ASFL para acceder al beneficio de la incorporación.

De igual forma en el Decreto 40-08, del 16 de enero de 2008, que fija el reglamento para la aplicación de la Ley 122-05, en su Título IV sobre el régimen fiscal, se desarrollan cuatro artículos con las diferentes obligaciones de las ASFL en esta materia y sobre la suspensión o pérdida de los beneficios fiscales.

Posteriormente, en fecha 6 de octubre de 2009 se publicó un aviso de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) dónde nueva vez se hace referencia a la lista de requisitos de registros, así como depósitos de documentos y finalmente indica el trámite estrictamente necesario para las solicitudes de facturación sin aplicación del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), el cual es sólo uno de los tributos, impuestos, tasas o contribuciones especiales que deberían estar llamadas a estar exentas las ASFL.

Entre la promulgación de la Ley 122-05 y la emisión de su reglamento transcurrieron dos años y nueve meses durante los cuales no fue posible tramitar solicitudes de exoneración de impuestos. En vista de que el reglamento sólo hace referencia a las obligaciones informativas de las ASFL y no al mecanismo de exención, con la salida del reglamento tampoco fue posible tramitarlas.

Fue a partir del aviso del 6 de octubre de 2009, es decir cuatro años y medio después de la promulgación de la Ley 122-05, que se estableció el mecanismo para tramitar las solicitudes de exención exclusivamente del ITBIS. Durante ese tiempo consorcios de ASFL como Alianza ONG e INSALUD estuvieron impulsando diversas reuniones y conversatorios con la DGII y declaraciones a los medios de comunicación con el objetivo de impulsar el cumplimiento de la Ley 122-05 en materia fiscal, así como de sensibilizar sobre su importancia para los programas y proyectos de las organizaciones, los servicios que brindan a sus poblaciones de beneficiarios y sus donantes.

La información sobre el gasto tributario real originado por las ASFL es confusa. Al parecer se ha endurecido la exclusión, aunque sí parecen ser beneficiadas algunas ASFL consideradas super-ONG.

En muchas Asociaciones sin Fines de Lucro saben de la existencia de esta norma y del mecanismo de solicitud de exenciones. Sin embargo, consideran que la forma en que opera dicho mecanismo es poco viable e impide que se convierta en un verdadero incentivo para las ASFL⁴⁵, produciendo un contrasentido que en lugar de reflejarse como un beneficio es percibido como un costo y como una situación que se caracteriza por:

- Diversas barreras para que las ASFL accedan a uno de los principales beneficios que el Estado le ha concedido a través de la Ley 122-05.
- Genera confusión y desconfianza entre las ASFL y sus donantes que se ven en la obligación de hacer el pago de los impuestos. Si los donantes se acogen a lo que establece la Ley o el reglamento en su letra, pueden considerar que las ASFL no están sujetas al pago de impuestos.
- Limita los recursos que las ASFL pueden destinar a las acciones de desarrollo social y económico que ejecutan.
- Desincentiva la participación de la ciudadanía que ven a través de las ASFL una oportunidad para hacer sus aportes a la construcción de una sociedad más equitativa.

Alianza ONG, en un documento de análisis de dicha situación, identifica un conjunto de limitaciones que hacen el mecanismo poco viable, entre ellas:

- A. Delimitación del tipo de impuesto.** La DGII sólo ha establecido un mecanismo, el vinculado a las exenciones del ITBIS. No se ha reglamentado sobre el acceso a exenciones de otros impuestos como los aduanales.
- B. Exenciones al bien o servicio, no a la organización.** Una vez una organización ha cumplido todos los requisitos, la organización como tal no es objeto de la exención, más bien son los bienes y servicios “uno a uno”, ya que es necesario tramitar una solicitud por cada adquisición. En la Ley 122-05 no se refleja que sea necesario repetir los trámites para cada solicitud.
- C. Duración.** A juicio de organizaciones consultadas, constituye una limitación el tiempo que se dura para recibir una respuesta de la DGII.
- D. Justificativos para rechazar la solicitud.** En ocasiones los argumentos para rechazar las solicitudes de exención guardan una connotación que podría considerarse como subjetiva, como: *El servicio a contratar no guarda relación con el objetivo de su institución.*
- E. Mecanismo excluyente.** La cantidad de requisitos por solicitud más el esfuerzo de seguimiento a cada solicitud hacen que el mecanismo de exención pueda considerarse ineficaz y excluyente, especialmente para organizaciones que no están en capacidad de destinar un personal exclusivamente para el seguimiento a las solicitudes hechas.
- F. Requisitos para los suplidores de las ASFL.** El mecanismo de exención de ITBIS a las ASFL también manda a que los suplidores de las ASFL estén al día en todas sus obligaciones tributarias para que la institución pueda recibir el beneficio. Eso significa que antes de contratar un servicio hay que solicitar una certificación al suplidor de que está al día en el pago de sus obligaciones tributarias, siendo este un procedimiento que toma mucho tiempo. El monto de muchas compras no parece justificar este procedimiento.

45 Es conveniente señalar la diferencia entre una exención legal establecida y una simple exoneración administrativa del pago de uno que otro impuesto. Cuando las dificultades para acceder a la exención legal establecida son enormes y hasta infranqueables, el poder discrecional de la administración tributaria crece, lo cual puede ser fuente de inequidad.

G. Nuevos requerimientos. Sumado a las limitaciones descritas, el 21 de marzo de 2011, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), realizó un aviso a todos los contribuyentes sobre las solicitudes de exoneración de impuestos, informándoles que de acuerdo a lo que establece el Decreto del Poder Ejecutivo No. 162-11, las solicitudes de exoneración de impuestos amparados en leyes, concesiones o contratos ratificados por el Congreso Nacional, deberán estar acompañadas de la aprobación del Ministerio de Hacienda.

En la página web del Ministerio de Hacienda, sin embargo, figuran informaciones sobre el Gasto Tributario que involucran a las Asociaciones sin Fines de Lucro y que es necesario exponer.

De 2009 al 2012 no hay una referencia consolidada sobre la participación de las ASFL en el Gasto Tributario proyectado. La estimación más clara es relativa al Gasto Tributario que implica el Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas. La tabla siguiente muestra cálculos aproximados a partir de documentación de Hacienda:

**TABLA 8: ESTIMADO EXENCIÓN TRIBUTARIA ASFL
(IMPUESTO SOBRE LA RENTA)
(EN MILLONES DE RD\$)**

Año	Total GT por ISR	Participación ASFL (%)	Total Aprox.
2009	10,076.60	17.9	1,803.71
2010	9,635.00	15.6	1,503.06
2011	7,611.30	15.5	1,179.75
2012	9,807.60	12.5	1,225.95

Fuente: Información Suministrada por la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Dirección General de Impuestos Internos / ISR: Impuestos sobre la Renta; GT: Gasto Tributario

Para los años 2013 al 2015, sin embargo, hay un estimado total, según indica el siguiente cuadro:

**TABLA 9: ESTIMADO EXENCIÓN TRIBUTARIA ASFL 2013-2015
(EN MILLONES DE RD\$)**

Año	Total GT	Participación ASFL en GT total (% PIB)	Total Aprox.
2013	147,188.70	2.6	3,826.91
2014	187,324.90	2.0	3,746.50
2015	201,751.90	1.5	3,026.28

Fuente: Información Suministrada por la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Dirección General de Impuestos Internos / ISR: Impuestos sobre la Renta; GT: Gasto Tributario

Es probable que el cálculo de Hacienda para las ASFL proceda del hecho de que sus autores esperan que se cumpla la Ley 122-05 y hacen estimaciones sobre las declaraciones juradas depositadas en la Dirección General de Impuestos Internos.

En cuanto a si efectivamente las ASFL se benefician de estas exenciones proyectadas, lo primero es clarificar los requisitos que deben reunir para acceder a las mismas. En la página web del Ministerio de Hacienda, en “Dirección General de Política y Legislación Tributaria”, se indican los requisitos para la aplicación de exenciones de acuerdo a la Ley 122-05⁴⁶. Estos son:

1. Estatutos constitutivos.
2. Actas de asamblea constitutiva.
3. Publicación de aviso de incorporación en diario de circulación nacional.
4. Certificación del registro de nombre del ONAPI - Ministerio de Industria y Comercio.
5. Copia del Decreto del Poder Ejecutivo o resolución de la Procuraduría de su incorporación.
6. Dos años de incorporación para cumplir con los requerimientos establecidos en la ley.
7. Certificación de clasificación de Viceministerio de Planificación de la MEPyD.
8. Certificación de registro de incorporación de la Procuraduría General de la República.
9. Certificación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (en caso de recibir aportes o transferencias presupuestarias del gobierno).
10. Certificación actualizada de la Consultoría del Poder Ejecutivo.
11. Certificación del Ayuntamiento.
12. Copia de la declaración jurada de impuestos de los últimos dos años en la DGII.
13. Copia de la tarjeta de identificación tributaria.
14. Copia de la constancia de los beneficiarios de las donaciones.
15. Demostrar experiencia de actividades.
16. Contrato de alquiler del local de la entidad (si es propio, título).
17. Recibo de teléfono a partir de los últimos cuatro meses.
18. Recibo de luz a partir de los últimos cuatro meses.

Una nota específica que las universidades, en tanto entidades sin fines de lucro, también deberán suministrar estas informaciones.

Un universo amplio

Una investigación de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) difundida en marzo de 2015, informa tener registrados 13,793 contribuyentes Sin Fines de Lucro (equivalente al 1.89% del total de contribuyentes)⁴⁷. Estas “empresas” (así las llama el documento) son: no lucrativas católicas, no lucrativas privadas y no lucrativas estatales.

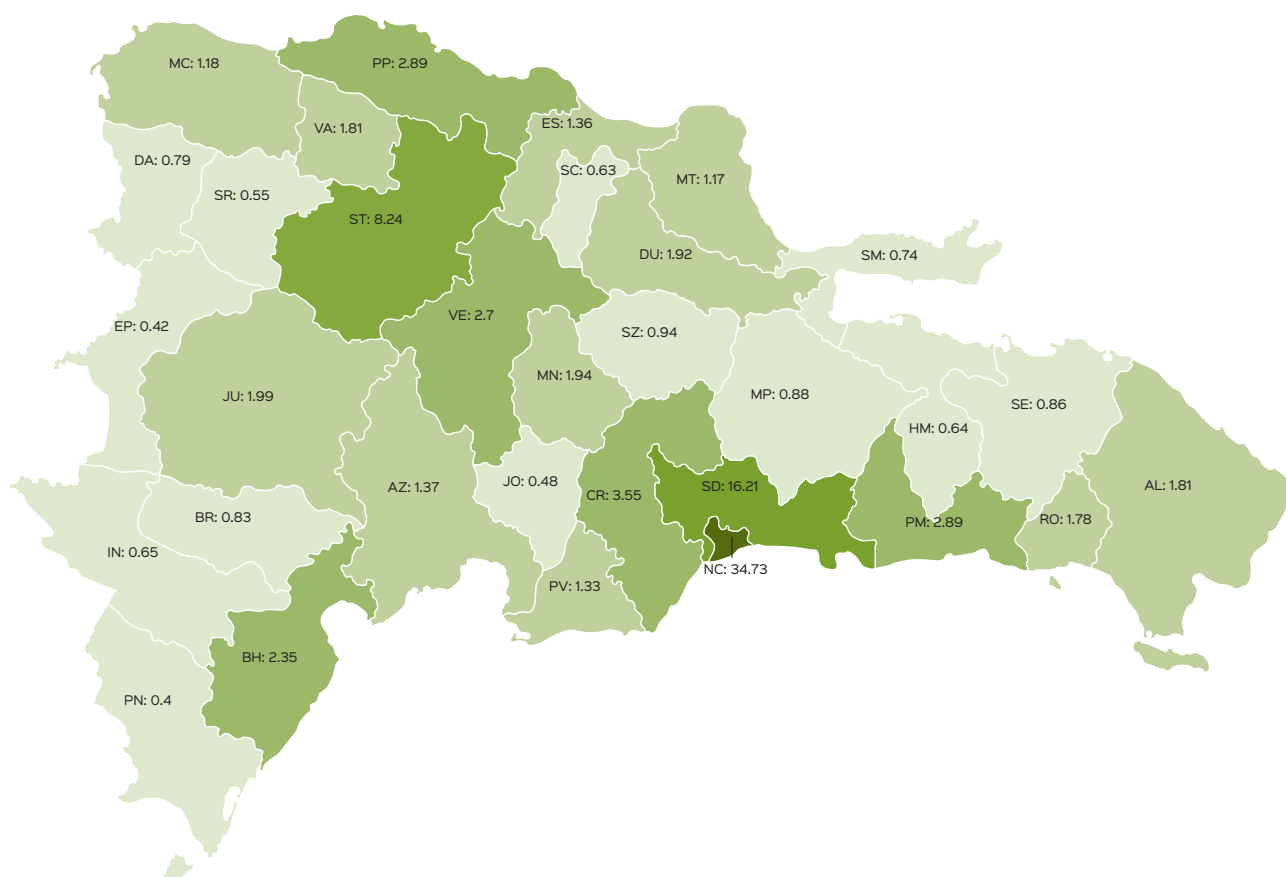
46 Colaborado de: http://www.hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/incentivo_exoneraciones/requisitos_para_la_aplicacion_de_ley_122-05.htm

47 Dirección General de Impuestos Internos / Departamento de Estudios Económicos y Tributarios: “Informe Estadístico Territorial 2015”, febrero, 2015 (Elaborado con datos del 2013). Colaborado de: <http://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/InformeEstadisticoTerritorial2015.pdf>

El documento establece la distribución de las “empresas no lucrativas” tomando como referencia el domicilio fiscal. El grueso de dichas instituciones se encuentran en el Distrito Nacional con un total de 4,790 (34.73%), seguidos de Santo Domingo, con 2,236 (16.21%) y Santiago de los Caballeros con 1,137 (8.24%). Estas tres demarcaciones reúnen, según este documento, el 59.18% del total.

Sin embargo, el estudio no aclara si incluye entidades como las cooperativas, sindicatos, juntas de condominios, entre otras que generalmente no se amparan bajo la Ley 122-05. El mapa siguiente muestra la distribución porcentual, según el estudio de la DGII.

GRÁFICO 6: DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS NO LUCRATIVAS DE ACUERDO A SU DOMICILIO FISCAL



El Código Tributario (Ley 11-92) establece que las Cámaras de Comercio tienen 100% de exoneración en las rentas; las instituciones religiosas el 100% de exoneración cuando las rentas se obtengan del culto y las ONG un 100% de las rentas siempre y cuando tales rentas y patrimonio social no se distribuya entre sus asociados.

Sin embargo, a pesar de la existencia de una ley, un reglamento y un aviso oficial con disposiciones favorables a la exoneración de impuestos a las ASFL, en la práctica la consecución de este beneficio debe atravesar un mecanismo poco viable en el cual el incentivo es a su vez

poco accesible, a diferencia de regímenes especiales como, por ejemplo, los de las empresas amparadas en la Ley 28-01 y 8-90.

Es recomendable la realización de una investigación que, en función de las más de 4,600 ASFL que presentan Declaración Jurada Informativa (2013), se pueda proyectar el impacto fiscal de las exoneraciones, así como medir lo que el Estado en la práctica deja de percibir en función de las exoneraciones que han sido aprobadas desde el 2009. Esto aportaría valoraciones cuantitativas sobre el impacto y el alcance en la aplicación de esta política. Otra área a investigar podría ser el aporte a la economía del país de las donaciones, en divisas, en creación de empleo, y en el impacto social a través de las intervenciones que con esos recursos realizan las ASFL.

Ante las limitaciones planteadas para el acceso de las ASFL a las exenciones fiscales se requiere un diálogo que pueda involucrar al Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, la Dirección General de Impuestos Internos, la Dirección General de Aduanas, organismos internacionales y agencias de cooperación en su rol de donantes y las propias ASFL, para abocarse a la búsqueda de soluciones favorables para los diferentes sectores.

Este diálogo debe partir de la consideración de que hace diez años que el Estado Dominicano, a través de la Ley 122-05, se propuso incentivar la labor de las ASFL en el entendido de que con esta acción se favorece la realización de objetivos de interés público o de beneficio para toda la población.

4.2. REFERENCIAS NACIONALES

No se trata de cuestionar si procede o no una determinada exención fiscal o tributaria a favor de un determinado sector de la economía dominicana, sino de evidenciar cómo el otorgamiento de la exención se encuentra de tal modo establecido que supone poca o ninguna dificultad acceder a ellos, constituyendo regímenes de exención consistentes y claros, a diferencia de lo que parece ocurrir con las Asociaciones sin Fines de Lucro, a pesar de lo establecido en la Ley 122-05 y su reglamento.

La alusión al monto es sólo con el propósito de establecer la importancia de estas exenciones para el desarrollo de estos sectores.

4.2.1. LA LEY 28-01 Ó LEY DE DESARROLLO FRONTERIZO

Hace catorce años, el 1ro. de febrero del año 2001, fue promulgada la Ley No. 28-01, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Esta zona abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Esta ley se basa en el artículo 7, sección III, de la Constitución, que declara de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza. La Ley 28-01 busca crear un marco normativo en el cual se consignan una serie de incentivos fiscales.

El Poder Ejecutivo emitió un reglamento a esta ley, dictado mediante el Decreto No. 496-02, de fecha 2 de julio de 2002, en el cual declaró la pertinencia de que el mecanismo para acceder a dichas exenciones o incentivos fuera ágil, rápido y eficiente.

La ley, en su artículo 2, enumera todo el conjunto productivo que puede disfrutar de las **facilidades y exenciones** establecidas en esta ley y que puede resumirse en el enunciado **“todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas”**, establecidas y que se establezcan en el futuro en las provincias indicadas *“disfrutarán de un 100% del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuestos, durante un periodo de 20 años”* y añade que: *“se les otorga, además, un 50% en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos”*.

Incluso legisla sobre el porvenir indicando que quedan exentas del 50% de cualquier impuesto, tasa o contribución que se establezca en el futuro, mientras estén vigentes los 20 años.

En resumen, la referida legislación exonera a las empresas que se acogen a ella, de los siguientes impuestos:

- Pago de Impuesto sobre la Renta (ISR): 29%.
- Pago de Impuesto a los activos fijos: 1%.
- De Anticipos: 1.5%.
- Del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS): 18%⁴⁸.
- Pago de Impuesto a la publicidad y el selectivo: 18 a 10%.
- Impuesto de la Ley de Hidrocarburos: 16%.
- Pago de la primera placa de los vehículos / circulación: 1%.
- Pago de emisión de CO₂ de vehículos: 1-3%.
- Aranceles de Aduanas: 8, 14 ó 20%, según la materia o producto de que se trate.

Los beneficios de esta exención se han ido incrementando cada año, como muestra la tabla siguiente:

TABLA 10: EXENCIONES RECIBIDAS POR LAS EMPRESAS AMPARADAS EN LA LEY 28-01

Renglón	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exenciones	253,494,509	139,466,653	313,142,916	662,591,999	738,152,315	930,115,910	2,758.8	2,978
T.C. con relación al año anterior	631%	-45%	125%	112%	11%	26%	100%	7.93%

Fuente: Tabla elaborada con información extraída de la página web del Ministerio de Hacienda, República Dominicana.

48 En realidad, actualmente pagan el ITBIS, pero en función de una medida administrativa de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la cual algunos consideran ilegal. La DGII se fundamenta en que el ITBIS es un impuesto que paga el consumidor y que las empresas sólo actúan como agentes de retención.

Lo más importante para la presente investigación es que para acceder a estas exenciones o beneficios, a las empresas les basta con someterse su solicitud –mediante expediente- a un procedimiento de clasificación que es conocido por el Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que es la institución encargada de autorizar a la empresa o proyecto a recibir los beneficios establecidos en la Ley y el reglamento, dotándola de un certificado de empresa fronteriza.

Este certificado permite a las empresas acceder a todas las exenciones indicadas. Entre los requisitos para obtener el certificado se encuentran:

- Carta de solicitud conteniendo nombre, dirección y nacionalidad de la persona física o moral;
- Descripción de la empresa solicitante y copia certificada de los estatutos de la misma;
- Constancia del depósito ante el Ministerio de Medio Ambiente, de los términos de referencia del proyecto;
- Análisis de factibilidad financiera;
- Carta de No Objeción de los organismos de planeamiento urbano correspondientes;
- Composición y origen del capital;
- Tipo de servicio o producto a elaborar;
- Número estimado y tipos de empleos a crear, nacionales y extranjeros;
- Cualquier información que demande la dirección ejecutiva de la Oficina Técnica.

No existe una evaluación que indique si el gasto presupuestario avalado por el Gobierno está rindiendo los frutos que se espera en términos de generación de bienestar y empleo en la zona fronteriza. Sin embargo, el requisito único es la instalación física en territorio de alguna de las siete provincias designadas (sin requisitos por desempeño, compras locales, empleo, inversión, naturaleza de procesos productivos, entre otros posibles).

Otro elemento a destacar es que las disposiciones tributarias de la ley se cumplen a pesar de la fuerte oposición, no sólo desde actores del propio gobierno, sino también desde sectores empresariales que se sienten afectados por lo que consideran una competencia desleal. Estos sectores afectados, incluso, han llevado el tema al Tribunal Superior Administrativo, el cual ha fallado a favor de las empresas amparadas en la Ley 28-01.

4.2.2. LA LEY 8-90 Ó LEY DE ZONAS FRANCAS

Los incentivos a las empresas de zonas francas están establecidos en el artículo 24, de la Ley 8-90. Las operadoras de zonas francas y las empresas establecidas dentro de ellas, están protegidas bajo el régimen aduanero y fiscal y en consecuencia reciben el 100% de exención sobre los siguientes pagos:

- a)** Del pago del impuesto sobre la renta establecido por la Ley No. 5911, del 22 de mayo de 1962 y sus modificaciones, referentes a las Compañías por Acciones.
- b)** Del pago de impuestos sobre la construcción, los contratos de préstamos y sobre el registro y traspaso de bienes inmuebles a partir de la constitución de la operadora de zona franca correspondiente.

- c) Del pago de impuestos sobre la constitución de sociedades comerciales o de aumento del capital de las mismas.
- d) Del pago de impuestos municipales creados que puedan afectar estas actividades.
- e) De todos los impuestos de importación, arancel, derechos aduanales y demás gravámenes conexos, que afecten las materias primas, equipos, materiales de construcción, partes de edificaciones, equipos de oficina, etc., todos ellos destinados a: Construir, habilitar u operar en las zonas francas.
- f) De todos los impuestos de exportación o reexportación existentes, excepto los que se establecen en los acápites f) y g) del Artículo 17 de la Ley.
- g) De impuestos de patentes, sobre activos o patrimonio, así como el impuesto de transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS).
- h) De los derechos consulares para toda importación destinada a los operadores o empresas de zonas francas.
- i) Del pago de impuestos de importación, relativos a equipos y utensilios necesarios para la instalación y operación de comedores económicos, servicios de salud, asistencia médica, guardería infantil, de entretenimiento, amenidades y cualquier otro equipo que propenda al bienestar de la clase trabajadora.
- j) Del pago de impuestos de importación de los equipos de transporte que sean vehículos de carga, colectores de basura, microbuses, minibuses para el transporte de empleados y trabajadores hacia y desde los centros de trabajo previa aprobación, en cada caso del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación. Estos vehículos no serán transferibles por lo menos durante cinco (5) años.

Los plazos para estos beneficios pueden ir desde 15 años hasta 40 años (cuando existen renovaciones y dependiendo de algunos criterios establecidos claramente en la Ley).

Si revisamos las proyecciones de Gasto Tributario hechas por el Ministerio de Hacienda, vemos que los montos proyectados para estas empresas crecieron vertiginosamente. Para el 2010 lo proyectado alcanzaba los 4,221.3 millones, mientras que ya para el 2014 alcanzaba los 23,461 millones de pesos y para el presente año se proyecta un Gasto Tributario de 37,741.4 millones de pesos (equivalente al 18.7% del Gasto Tributario proyectado).

Al igual que en las empresas acogidas a la Ley 28-01, las más de 500 empresas instaladas bajo el régimen de zonas francas, no contemplan ninguna dificultad para acogerse a las exenciones fiscales que les confiere la Ley.

4.3. REFERENCIAS INTERNACIONALES

Irrarázaval y Guzmán (2000) establecen que tres son los principales tributos en torno a los cuales giran las exenciones fiscales a las OSC en América Latina: el impuesto sobre la renta, la exención del Impuesto al Valor Agregado (en República Dominicana, Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios –ITBIS-) y la exención de impuestos a la transferencia de patrimonio.

Estos autores hacen un análisis comparativo de 16 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nica-

ragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, y en todos ellos se hacen exoneraciones de impuestos sobre la renta, aunque en diferentes proporciones y modalidades. Una nota general es que esto es posible siempre que no repartan utilidades entre los miembros de la organización y destinen las utilidades –si la hubiese– a los fines establecidos en los estatutos.

Sin embargo, cuando se trata del Impuesto al Valor Agregado (IVA), disminuye la proporción de países que favorecen exenciones en este aspecto a las OSC y sólo lo tienen 11 de los 16 países del estudio y con muy diversas condicionantes. Estos son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. En Argentina, y Chile se trataba de una lista corta de servicios; en Colombia para equipos donados que hayan sido importados y destinados a áreas como deporte, salud, educación, ciencia, entre otros. En México, algunas actividades como seminarios.

Estos datos pueden ser, sin embargo, obsoletos, ya que una ola de reformas fiscales ha recorrido a América Latina desde entonces, pero evidencian la tendencia de entonces y también colocan sobre el tapete la necesidad de estudios que describan el estado de este tema y de acciones conjuntas entre las organizaciones de la sociedad civil interesadas.

Aquí se exponen, de modo indicativo (no exhaustivo) algunos aspectos vinculados a la fiscalidad de las OSC en diversos países de la región.

4.3.1. MÉXICO

En México las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se pueden establecer como de “beneficio público”, incluyendo actividades como lucha por los derechos humanos, el medio ambiente, la mitigación de la pobreza, la investigación científica o tecnológica, así como para el “beneficio de los miembros” (también conocidas como de “beneficio mutuo”). Las organizaciones de “beneficio público” pueden acceder a beneficios fiscales o a recibir fondos del gobierno.

Sin embargo, al igual que en República Dominicana, las organizaciones sin fines de lucro deben solicitar y obtener la aprobación de las autoridades fiscales sobre la base de caso por caso para tener derecho a algunas exenciones.

Las organizaciones que o bien reciben beneficios fiscales o bien son elegibles para recibir fondos del gobierno deben, entre otros requisitos, establecer en sus estatutos de modo irrevocable que ningún beneficio será distribuido entre sus miembros, que la organización no podrá participar de actividades políticas y que, en caso de disolución, los excedentes serán transferidos a otra organización con el mismo estatus.

En República Dominicana, las **organizaciones sin fines de lucro** deben solicitar y obtener la **aprobación de las autoridades fiscales** sobre la base de caso por caso para tener **derecho a algunas exenciones**.

También al igual que en República Dominicana, las organizaciones que aspiran a recibir fondos del gobierno deben inscribirse en el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil. Entre otros requisitos, las organizaciones deben participar en actividades tales como: la beneficencia, el medio ambiente, el apoyo a la creación y fortalecimiento de la sociedad civil, derechos humanos, educación, salud, derechos del consumidor o los deportes.

Las organizaciones con posibilidades de exención incluyen: sindicatos, cámaras industriales y comerciales, los agricultores o asociaciones forestales, asociaciones profesionales, asociaciones de investigación científica o tecnológica, las artes y las instituciones educativas, asociaciones ejecutoras de políticas públicas, dedicadas al deporte o a fines religiosos.

Las organizaciones que aspiran a **recibir fondos** del gobierno deben **inscribirse** en el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Es importante indicar que el Gobierno no niega el establecimiento de una OSC, pero puede no darle o retener el estatus de beneficio público.

En diciembre de 2009, el poder legislativo aprobó una disposición que permite a las OSC participar en actividades comerciales/empresariales/económicas, con exención de impuestos de hasta el 10% de sus ingresos, pero montos superiores a este 10% están sujetos a tributación.

Esta medida ha sido controversial debido a que un número importante de OSC depende de actividades económicas para sostenerse económicamente, y esta nueva disposición les hará pagar el 30% de impuestos sobre las ganancias por encima de la exención del 10%.

4.3.2. ECUADOR

La Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno considera como ingresos exentos de Impuesto a la Renta, los obtenidos por las instituciones sin fines de lucro legalmente constituidas, siempre y cuando se destinen a sus fines específicos y se inviertan directamente en estos fines.

Una circular del Servicio de Rentas Internas (SRI) del 12 de octubre del año 2012 indica que hay unos requisitos, enunciados en los artículos 19 y 20 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, que las instituciones de carácter privado sin fines de lucro deben cumplir para gozar de la exoneración de Impuesto a la Renta.

El artículo 19 del Reglamento indica que sobre los ingresos de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro, que *“no estarán sujetos al Impuesto a la Renta los ingresos de las instituciones de carácter privado sin fines de lucro legalmente constituidas, de: culto religioso; beneficencia; promoción y desarrollo de la mujer, el niño y la familia; cultura; arte; educación; investigación; salud; deportivas; profesionales; gremiales; clasistas;*

partidos políticos; los de las comunas, pueblos indígenas, cooperativas, uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas y demás asociaciones de campesinos y pequeños agricultores, legalmente reconocidas, en la parte que no sean distribuidos, siempre que sus bienes e ingresos se destinen a sus fines específicos y cumplan con los deberes formales contemplados en el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno, este Reglamento y demás Leyes y Reglamentos de la República". Indica que los ingresos deben constituirse con aportes o donaciones en un porcentaje mayor o igual a los establecidos en una tabla que forma parte del reglamento.

La legislación ecuatoriana reconoce dos tipos de organizaciones no lucrativas: La corporación de beneficio público y fundamento. Estas organizaciones que constituyen la sociedad civil en el Ecuador se puede dividir en dos grandes grupos:

- Las organizaciones de afiliados (incluidos los indígenas, profesional, empresarial, de las mujeres, el barrio, la comunidad, los campesinos, la juventud, la iglesia, los deportes y las asociaciones de padres y maestros) representan o prestan servicios a los miembros, que están unidos por intereses comunes o características.
- Organizaciones de interés público o las OSC (incluyendo corporaciones y fundaciones) proporcionan servicios a terceros y abogan por los asuntos de interés público.

4.3.3. COSTA RICA⁴⁹

El marco jurídico en materia impositiva que aplica a las Fundaciones y Asociaciones sin fines de lucro en Costa Rica tiene varios aspectos a tomar en cuenta en esta investigación.

En cuanto a **utilidades**, la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su artículo 3, inciso ch, establece:

*"Artículo 3º- Entidades no sujetas al impuesto (...) ch) Las organizaciones sindicales, las fundaciones, **las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Poder Ejecutivo**, siempre y cuando los ingresos que obtengan, así como su patrimonio, se destinen en su totalidad, exclusivamente para fines públicos o de beneficencia y que, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre sus integrantes"*.

Es decir, que una ASFL puede obtener utilidades y estas utilidades quedan exentas si se dedican a los fines de la organización y no se distribuyen directa o indirectamente.

En el artículo 6 del Reglamento a la Ley del Impuesto sobre la Renta se establece que esas asociaciones sin fines de lucro **deberán demostrar su condición jurídica ante el órgano tributario, cumpliendo con los siguientes requisitos**: Inscribirse en los registros que al efecto llevará la Dirección; presentar certificación de vigencia emitida por

49 Argumentos tomado de: http://196.40.56.20/SCIJ_MHDA/docjur/mhda_docjur.aspx?nBaseDato=1&nDocJur=15159

el organismo competente; presentar relación nominal de los miembros que integran la entidad; y presentar cualquier otro documento o información que la Dirección requiera. Con estos datos, la Dirección de Impuestos Internos procederá a inscribirlas como declarantes.

De acuerdo con lo expuesto, las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, son entidades no sujetas al Impuesto sobre la Renta, siempre que se cumpla con esta condición jurídica.

Las fundaciones (de acuerdo a la Ley de Fundaciones, del año 1973) **están exentas del pago de derechos de inscripción “y de impuestos nacionales y municipales, salvo los arancelarios, que sólo los podrá exonerar en cada caso el Ministerio de Hacienda, según la clase de bienes que se trate y su destino”.**

gozar de las franquicias y las concesiones administrativas que el Poder Ejecutivo les otorgue, para cumplir con sus fines”.

Las fundaciones (de acuerdo a la Ley de Fundaciones, del año 1973) están exentas del **pago de derechos de inscripción “y de impuestos nacionales y municipales, salvo los arancelarios, que sólo los podrá exonerar en cada caso el Ministerio de Hacienda, según la clase de bienes que se trate y su destino”** (Artículo 10). Una limitación, se trata de fundaciones y asociaciones en áreas específicas: atención a menores en abandono, ambulación o en riesgo social, recolección y tratamiento de basura, conservación de recursos naturales y el ambiente, entre otras actividades.

En relación al impuesto sobre las ventas y el selectivo al consumo, en la Ley de Asociaciones No. 218, artículo 32, se indica que las asociaciones declaradas de utilidad pública “*podrán*

Sin embargo, un conjunto de modificación lleva a que las asociaciones y fundaciones **están sujetas al pago del impuesto general sobre las ventas y selectivo de consumo**, con salvedades de leyes especiales que otorgaron exenciones en los impuestos citados, a alguna fundación o asociación en particular, lo cual se deberá de demostrar ante la Administración Tributaria ese derecho o exoneración.

INGRESOS Y EGRESOS DE LAS ASFL

5

Uno de los canales que con más frecuencia utiliza la sociedad dominicana para reivindicar sus ansias de transparencia e institucionalidad lo son las asociaciones sin fines de lucro (ASFL). Es por esta razón que vale la pena preguntarse si desde este sector hay esfuerzos para mostrar prácticas de transparencia en sus ejecutorias presupuestarias.

Una forma es verificar el cumplimiento de su obligación de hacer reportes anuales a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), reportes que generalmente se hacen por voluntad propia (aunque pueden ser sancionadas por el no cumplimiento de esta obligación), porque reciben ingresos del Gobierno o porque tratan de obtener exoneración del ITBIS u otros impuestos (aranceles, selectivo al consumo) en algunas de sus compras.

Independientemente de las motivaciones, el análisis busca saber si el sector de las ONG ha crecido en su obligación de reportar ingresos y gastos, lo cual es un indicador de transparencia o, si, por el contrario, crece el número de las ASFL que se mantienen en la “informalidad”.

Los datos suministrados por la DGII y por el Centro de Fomento a las Asociaciones sin Fines de Lucro parecen indicar que se incrementa el número de ONG que muestran transparencia en sus reportes. El cuadro siguiente muestra la relación porcentual entre ambos datos:

**TABLA 11: RELACIÓN ASFL REGISTRADAS-ASFL
HICIERON DECLARACIÓN ANTE DGII**

Año	Declararon DGII	Registradas	Porcentaje
2006	1,651	661	249.77
2007	2,125	1168	181.93
2008	2,241	1807	124.02
2009	2,150	2491	86.31
2010	3,236	3421	94.59
2011	4,648	4487	103.59
2012	-	5370	-
2013	6,283	6670	94.20

Fuente: Elaborada con datos suministrados por la Dirección General de Impuestos Internos

Un primer elemento es que en el período 2006-2008 el número de ASFL que hicieron su declaración ante la Dirección General de Impuestos Internos fue mayor que las registradas en el Centro de Fomento (igual pasa con el año 2011). Para los años 2009 y 2010 la tasa de cumplimiento es superior al 80%. Sin embargo, estos números indican muy poco sobre la realidad de cumplimiento de las ASFL en relación a las que se encuentran registradas en el Centro.

Puede que haya un subregistro enorme en el Centro de Fomento por el hecho de que este proceso es de carácter voluntario para aquellas ONGs que no reciben recursos públicos. Sin embargo, lo que parece evidente es la ausencia de un sistema único de registro y de requisitos cruzados entre diversas dependencias estatales, como se indicará al final más detalladamente.

Los ingresos y egresos

En el estudio “Impacto socio-económico de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana” realizado por Alianza ONG, se evidencia que los ingresos reportados se fueron incrementando año tras año, pasando de US\$21,549.3 millones en el 2006, a US\$38,146.5 millones en el 2009. En el 2010 los ingresos brutos reportados alcanzaron la suma de

RD\$52,479.2 millones, para un incremento de 37.57% en relación a lo reportado del año anterior.

En el estudio “Impacto socio-económico de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana” realizado por Alianza ONG, se evidencia que los ingresos reportados se fueron incrementando año tras año...

Para el 2011 el incremento es moderado, alcanzando la suma de RD\$56,593.1 millones. En el 2012 estos ingresos se incrementan en 14% al pasar de 56,593.1 millones a 64,502.7 millones. En el 2013 el incremento de los ingresos es de 12.1% y, finalmente, en el 2014 los ingresos se incrementaron en un 7.3%. Para el período 2006-2014 el incremento total de los ingresos alcanzó los 139.9%. Sin embargo, el renglón en el cual el incremento de ingresos fue mayor fue en el de “ingresos por actividades comerciales” que pasó

de 12,388.3 millones en el 2006 a 43,971.7 millones en el 2014, un aumento del 255%.

¿Cuál es la distribución, por fuente de procedencia, de estos ingresos? Si se toma como referencia el último año del que se dispone información completa (2014) se tiene que el 56.7% de los ingresos fueron por actividades comerciales, mientras que las donaciones internacionales alcanzaron el 10.9% y las donaciones del Estado el 6.1%. Esto abre una puerta a la investigación sobre las fuentes de sostenibilidad financiera de las ASFL en República Dominicana. En el período analizado las ASFL recibieron más de 464 mil millones de pesos según estos datos de la DGII.

Por el lado de los egresos, los gastos financieros y administrativos coparon el 77.37% del total de gastos de las ASFL para el año 2013, descendiendo ligeramente en el 2014 a un 76.49%.

TABLA 12: PROCEDENCIA DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR LAS ASFL EN REPÚBLICA DOMINICANA (2006-2014)

INGRESOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Donaciones Instituciones Internacionales	2,129.50	3,825.60	4,584.50	4,266.60	7,025.90	7,900.00	8,608.90	8,665.30	8,485.80	55,492.10
Donaciones del Estado	11,985	1,856.30	1,935.90	2,209.80	3,199.10	4,264.50	5,059.30	5,340.70	4,729.60	40,580.20
Donaciones por particulares	732.6	1,129.50	1,438.60	1,461.00	1,887.90	2,262.10	3,117.90	3,019.30	3,158.70	18,207.60
Ingresos por actividades comerciales	12,388.30	20,735.70	20,325.10	21,623.50	30,127.90	27,731.20	32,120.10	39,575.30	43,971.70	248,598.80
Ingresos por aportes de socios	1,747.50	2,511.50	3,351.70	3,510.20	6,119.00	7,810.10	8,587.20	9,255.70	11,068.40	53,961.30
Otros	3,353.20	4,583.70	4,472.50	5,075.40	4,119.40	6,625.20	7,009.30	6,447.10	6,146.00	47,831.80
Total ingresos brutos	32,336.10	34,642.30	36,108.30	38,146.50	52,479.20	56,593.10	64,502.70	72,303.40	77,560.20	464,671.80

Fuente: Elaborada con datos suministrados por la Dirección General de Impuestos Internos.

TABLA 13: DESTINO DADO A LOS FONDOS RECIBIDOS POR PARTE DE LAS ASFL EN REPÚBLICA DOMINICANA (2006-2014)

GASTOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Gastos de personal	6,393.00	7,777.00	9,610.00	8,851.00	13,268.00	18,128.40	20,145.40	21,860.20	23,927.50	129,960.50
Gastos administrativos	7,248.10	9,844.70	11,235.00	11,131.60	17,519.10	21,860.20	24,604.50	29,603.10	30,641.40	163,687.70
Gastos por servicios	1,355.60	1,627.40	2,164.20	2,446.20	2,885.10	4,672.70	5,443.30	5,978.80	7,393.90	33,967.20
Gastos por arrendamientos	221.00	413.20	1,224.40	3,357.80	3,770.40	929.00	1,020.20	1,081.30	1,079.40	13,096.70
Gastos por adquisición de activos fijos	1,351.20	2,491.40	2,258.20	1,705.40	2,874.50	3,070.70	3,749.50	4,283.00	4,297.60	26,081.50
Gastos de representación	863.40	1,098.20	1,364.70	1,251.00	2,112.60	1,585.00	2,028.60	2,012.60	2,190.60	14,506.70
Gastos Financieros	1,338.00	1,530.50	1,940.20	1,917.30	2,232.50	1,166.90	1,363.30	1,693.70	1,812.70	14,995.10
Total Egresos	18,770.30	24,782.40	29,796.70	30,660.30	44,662.20	51,412.90	58,354.80	66,512.70	71,343.10	396,295.40

Fuente: Elaborada con datos suministrados por la Dirección General de Impuestos Internos.

Un aspecto clave de los ingresos de las ASFL vinculadas al servicio público o servicio a terceros, es lo referente a la asignación que se les hace dentro de la Ley General de Ingresos y Gastos Públicos o Presupuesto. La tabla siguiente indica que, en términos absolutos, en el 2006 este sector tuvo la mayor asignación, descendiendo bruscamente en el 2007, para ascender lentamente hasta el 2013, que es cuando se supera el pico del 2006.

TABLA 14: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIA, POR CIENTO POR INSTITUCIÓN

Institución pública	2008		2009		2010		2011	
	Asignado	%	Asignado	%	Asignado	%	Asignado	%
Presidencia de la República	124,050,100.00	12.7	135,036,496.00	13.5	170,036,496.00	16.3	178,536,496.00	15.3
Educación	47,047,304.00	4.8	38,310,800.00	3.8	32,951,566.00	3.2	49,529,349.00	4.2
+ Iglesias y Parroquias	84,482,066.00	8.6	89,848,654.00	9.0	95,207,894.00	9.1	97,223,286.00	8.3
Salud Pública	409,963,440.00	41.9	425,013,440.00	42.4	425,013,440.00	40.7	450,013,440.00	38.5
Deportes	94,866,792.00	9.7	95,226,792.00	9.5	98,748,635.00	9.5	97,827,035.00	8.4
Trabajo	1,161,600.00	0.1	1,161,600.00	0.1	1,161,600.00	0.1	1,161,600.00	0.1
Agricultura	53,561,396.00	5.5	53,561,399.00	5.3	53,561,399.00	5.1	53,561,400.00	4.6
Obras Públicas	1,739,819.00	0.2	1,699,366.00	0.2	1,766,208.00	0.2	1,766,206.00	0.2
Industria y Comercio	1,415,763.00	0.1	1,415,772.00	0.1	1,415,772.00	0.1	1,699,200.00	0.1
La Mujer	21,896,000.00	2.2	21,356,028.00	2.1	21,572,160.00	2.1	21,572,160.00	1.8
Cultura	14,065,600.00	1.4	18,893,600.00	1.9	18,893,608.00	1.8	19,893,608.00	1.7
Juventud	5,384,684.00	0.6	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
+ Asocs de Estudiantes	21,888,221.00	2.2	21,610,600.00	2.2	21,610,600.00	2.1	21,610,608.00	1.8
Medio Ambiente	18,500,032.00	1.9	20,041,697.00	2.0	35,041,697.00	3.4	35,041,697.00	3.0
Educación Superior	27,997,680.00	2.9	27,997,677.00	2.8	25,841,677.00	2.5	48,739,435.00	4.2
+ Inst Educacion Superior	50,418,558.00	5.2	50,418,558.00	5.0	40,182,958.00	3.9	92,182,958.00	7.9
Total Asignado a ASFL	978,439,055.00	100.0	1,001,592,479.00	100.0	1,043,005,710.00	100.0	1,170,358,478.00	100.0
Presupuesto General de la Nación	259,782,593,681.00	0.377	282,791,641,887.00	0.354	310,861,344,060.00	0.336	326,764,745,612.00	0.358

Como se hace evidente en este cuadro, los ingresos absolutos de las ASFL provenientes de la asignación en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos crecieron en términos absoluto año tras año desde el 2008. Sin embargo, este crecimiento es sólo aparente, ya que si se toma como por ciento, se nota que en el año 2008 recibieron más ingresos relativos (0.38% del Presupuesto Nacional), que lo asignado en 2015 (0.30%)

Otro elemento a tomar en cuenta es la cada vez mayor concentración de asignación presupuestaria en las ONGs registradas bajo el capítulo “Presidencia de la República Dominicana”. La asignación vía este ministerio pasó de 12.7% en el 2008 a 20.1% en el presente año (2015), a pesar de que este Ministerio no tiene mecanismo de habilitación por no ser una sectorial hacedora de políticas públicas (aunque incide fuertemente en ellas).

A esta concentración en cuanto al capítulo presupuestario se añade el hecho de que son cada vez menos –en relación al total registrado en el Centro de Fomento- las ASFL que reciben recursos públicos por esta vía. En el 2013, un 30.71% de las ASFL registradas en el Centro de Fomento recibieron recursos públicos. Sin embargo, para el presente año (2015) sólo un 13.95% lo hizo, para una disminución de casi 17%. Tres ministerios tuvieron una

IÓN MARCO Y POR CIENTO DEL PRESUPUESTO GENERAL AÑOS 2008-2013

2012		2013		2014		2015		TOTAL PERIODO	
Asignado	%	Asignado	%	Asignado	%	Asignado	%	Asignado	%
208,536,496.00	16.3	297,577,296.00	20.2	307,007,696.00	19.9	316,177,696.00	20.1	1,736,958,772.00	17.3
71,844,534	5.6	99,889,768.00	6.8	112,324,840.00	7.3	114,074,840.00	7.3	565,973,001.00	5.6
102,155,466	8.0	121,436,986.00	8.2	132,168,365.00	8.6	132,168,365.00	8.4	854,691,082.00	8.5
470,013,440	36.8	504,975,040.00	34.2	531,988,158.00	34.5	538,468,158.00	34.3	3,755,448,556.00	37.3
100,827,035	7.9	109,217,180.00	7.4	110,831,251.00	7.2	111,157,847.00	7.1	818,702,567.00	8.1
1,161,600	0.1	1,581,600.00	0.1	240,000.00	0.0	2,240,000.00	0.1	9,869,600.00	0.1
53,561,400	4.2	61,065,896.00	4.1	61,859,075.00	4.0	62,109,075.00	4.0	452,841,040.00	4.5
1,766,206	0.1	1,766,206.00	0.1	1,766,206.00	0.1	1,766,206.00	0.1	14,036,423.00	0.1
1,699,200	0.1	2,229,200.00	0.2	3,276,572.00	0.2	3,276,572.00	0.2	16,428,051.00	0.2
21,546,532	1.7	31,316,372.00	2.1	33,396,372.00	2.2	33,396,372.00	2.1	206,051,996.00	2.0
19,893,608	1.6	18,392,839.00	1.2	21,132,808.00	1.4	28,492,808.00	1.8	159,658,479.00	1.6
2,040,765	0.2	3,900,000.00	0.3	2,820,000.00	0.2	3,480,000.00	0.2	17,625,449.00	0.2
19,569,843	1.5	18,885,843.44	1.3	18,970,883.00	1.2	18,970,883.00	1.2	163,117,481.44	1.6
35,041,697	2.7	42,362,800.00	2.9	42,754,800.00	2.8	40,754,800.00	2.6	269,539,220.00	2.7
62,719,435	4.9	61,699,435.00	4.2	62,079,435.00	4.0	62,079,435.00	4.0	379,154,209.00	3.8
105,178,323	8.2	100,295,458.00	6.8	101,295,458.00	6.6	101,295,458.00	6.5	641,267,729.00	6.4
1,277,555,580.00	100.0	1,476,591,919.44	100.0	1,543,911,919.00	100.0	1,569,908,515.00	100.0	10,061,363,655.44	100.0
374,182,598,545.00	0.341	454,727,293,593	0.325	501,584,629,753	0.308	529,316,065,590	0.297	3,040,010,912,721.00	0.331

caída extraordinaria en el porcentaje de organizaciones que participan en el Presupuesto: Educación, que pasó de 44.08% de todas las ONGs que tenían fondos públicos asignados en el 2013 a apenas un 10.11%, y Juventud que pasó de 195.88% (en el Presupuesto participaban más de las que estaban registradas en el Centro) a 9.38%, y Educación Superior, Ciencia y Tecnología que pasó de 75% a 11.63%.

Una última e importante observación sobre recursos asignados a las Asociaciones sin Fines de Lucro. El dinero que reciben es superior a la cantidad que se observa en este desglose. Así, por ejemplo, en la Ley de Presupuesto de 2015 se consigna un total de RD\$2,498,501,934.00 en “Ayudas sociales a asociaciones sin fines de lucro (ASFL)” al hablar de la Clasificación Económica del Gasto (2.1.6.1.2). Además, como se explicó anteriormente, los ingresos reportados a la DGII sobrepasan la cantidad asignada directamente⁵⁰.

50 En entrevistas a numerosas Organizaciones no Gubernamentales que trabajan con personas con discapacidad se pudo constatar que muchas de ellas reciben asistencia vía el Plan Social de la Presidencia en alimentos para sus miembros y para la población con la que trabajan.

TABLA 15: CANTIDAD ONG REGISTRADAS EN EL CENTRO DE FOMENTO VERSUS ASFL QUE TIENEN RECURSOS ASIGNADOS EN LA LEY GENERAL DE GASTOS PÚBLICOS 2015

SECTORIAL	Clasificadas	Reciben	Por ciento
No clasificadas	11	0	0.00
Presidencia de la República Dominicana	2406	342	14.21
Ministerio de Educación	1681	170	10.11
Ministerio de Salud	716	215	30.03
Ministerio de Educación Física, Deportes y Recreación	389	32	8.23
Ministerio de Agricultura	291	29	9.97
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	0	1	0.00
Ministerio de la Mujer	215	32	14.88
Ministerio de Medio Ambiente	219	22	10.05
Ministerio de Cultura	198	45	22.73
Ministerio de la Juventud	96	9	9.38
Consejo Nacional de la Niñez	119	0	0.00
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	43	5	11.63
Ministerio de Industria y Comercio	70	9	12.86
Procuraduría General de la República	28	0	0.00
Ministerio de Trabajo	37	2	5.41
Ministerio de Turismo	28	0	0.00
	6,547	913	13.95

Fuente: Elaborada en base a información suministrada por el Centro Nacional de Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro y la Ley General de Ingresos y Gastos Públicos 2015.

La relación entre registradas en el Centro de Fomento y participantes en el Presupuesto Nacional disminuyó drásticamente, al pasar del 30.71% en febrero de 2013, a 13.95% en febrero de 2015.

Hasta ahora hemos presentado el análisis vía lo consignado en el Presupuesto. Sin embargo, el reporte de Presupuesto Ejecutado indica, en primer lugar, que el monto desembolsado a las ASFL es mucho más alto que el consignado y, en segundo lugar, que la diferencia puede considerarse significativa, indicando otras fuentes provenientes del Gobierno que implican financiamiento de las Asociaciones sin Fines de Lucro. Así, por ejemplo, en entrevistas a numerosas Organizaciones no Gubernamentales que trabajan con personas con discapacidad se pudo constatar que muchas de ellas reciben asistencia vía el Plan Social de la Presidencia en alimentos para sus miembros y para la población con la que trabajan.

Otro ejemplo lo constituyen los Fondos Concursables del Ministerio de Educación (MINERD) que asigna recursos a ASFL en el área de la educación, generalmente para proyectos que fortalecen las políticas impulsadas por este ministerio.

En el 2008 se asignó en el Presupuesto un monto de RD\$978,439,055.00, pero fue ejecutado un total de RD\$1,640,610,706.55, para una diferencia de 67.7%, en el 2012 el monto asignado fue de RD\$1,277,555,580, pero se reporta un ejecutado de RD\$2,161,244,638.45, para una diferencia porcentual de 69.2.

La tabla siguiente nos muestra este comportamiento pero desagregado por institución pública:

**TABLA 16: PRESUPUESTO EJECUTADO
POR INSTITUCIÓN/ ASFL 2008-2012**

CAP	NOMBRE	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
		AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011	AÑO 2012
0101	Congreso Nacional	120,993,704.05	120,993,701.48	114,201,123.00	114,201,126.00	119,155,174.03
0201	Presidencia de la República	399,525,830.93	293,725,163.27	377,877,752.09	394,714,715.52	419,054,900.98
0205	Ministerio de Hacienda	125,000.00	66,400.00	20,000.00	180,000.00	120,000.00
0206	Ministerio de Educación	128,191,134.12	96,347,963.66	108,045,468.19	147,772,030.69	212,050,605.23
0207	Ministerio de Salud Pública	407,330,200.93	384,823,266.60	398,243,351.42	462,512,640.00	467,841,173.41
0208	Ministerio de Educación Física, Deportes y Recreación	331,430,514.26	448,623,328.41	569,560,593.49	545,323,769.25	577,500,026.85
0209	Ministerio de Trabajo	2,661,600.00	931,200.00	931,200.00	3,642,400.00	931,200.00
0210	Ministerio de Agricultura	52,196,370.99	43,495,928.68	50,270,581.18	85,377,055.59	86,556,894.27
0211	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	1,799,817.97	1,766,217.30	1,766,205.09	1,636,206.00	1,766,205.05
0212	Ministerio de Industria y Comercio	1,224,200.00	229,800.00	1,159,200.00	1,539,196.99	1,491,794.67
0214	Procuraduría General de la República	12,999,999.99	15,000,000.00	1,731,835.00	1,731,835.00	5,731,835.00
0215	Ministerio de la Mujer	21,169,333.46	17,416,690.10	19,389,480.10	21,572,159.70	21,546,531.09
0216	Ministerio de Cultura	11,702,800.16	17,243,321.17	17,307,574.50	15,597,694.29	17,302,264.44
0217	Ministerio de Juventud	15,438,967.54	8,018,522.71	11,258,352.44	17,307,604.03	20,874,765.07
0218	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	18,060,032.04	14,096,272.79	28,657,693.38	30,696,346.20	34,060,792.64
0219	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	109,151,200.11	80,400,034.46	118,596,946.00	163,347,202.98	173,840,591.00
0220	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	6,500,000.00		3,918,742.64	1,901,826.40	1,358,550.72
0221	Ministerio de Administración Pública			50,000.00		
0301	Poder Judicial			54,857.00		
0401	Junta Central Electoral	110,000.00	126,668.00	126,668.00	76,668.00	61,334.00
TOTAL GENERAL =>		1,640,610,706.55	1,543,304,478.63	1,823,167,623.52	2,009,130,476.64	2,161,244,638.45

Fuente: Ministerio de Hacienda / Dirección General de Presupuesto.

6

EL APOORTE DE LAS ASFL AL EMPLEO FORMAL

Una de las banderas más levantadas en los últimos tiempos es el tema de la generación de empleos de calidad. Se enarbola como un indicador de este tipo de empleo el hecho de que sea formal y como indicador de formalidad, sus aportes a la seguridad social.

Los datos aquí aportados proceden de la Tesorería de la Seguridad Social. Un total de 2,992 Asociaciones Sin Fines de Lucro se encontraban registradas a la fecha del reporte. Las mismas generaban un total de 61,282 empleos formales. Estas pagaban RD\$976,177,855.76 mensuales en salarios.

En otro orden, es importante hacer notar que las Organizaciones no Gubernamentales aportan cerca de 200 millones de pesos mensuales a la seguridad social, según se indica en el siguiente cuadro:

TABLA 17: APORTES MENSUALES DE LAS SFS Y AFP

Aportes Mensuales	SFS	AFP	Total
Empleados	29,675,806.82	28,016,304.46	57,692,111.28
Instituciones	69,211,009.97	69,308,627.76	138,519,637.73
Total	98,886,816.79	97,324,932.22	196,211,749.01

Fuente: Información suministrada por la Tesorería de la Seguridad Social.

Es decir, cerca de 2,400 millones de pesos al año por este concepto y más de 12,000 millones de pesos en salarios.

Además, se destaca que el salario promedio del sector alcanza los \$15,929 pesos dominicanos.

TABLA 18: APORTES MENSUALES DE LAS SFS Y AFP POR RANGO

Rango Empleados	No. de ASFL	Cantidad de Empleados	Promedio Empleados ASFL
1-10 Empleados	2,141	7,901	4
11-50 Empleados	667	14,678	22
51-200 Empleados	150	14,407	96
Más de 200 Empleados	34	24,296	715
Total	2,992	61,282	20

Fuente: Información suministrada por la Tesorería de la Seguridad Social.

7.1 UNA DÉCADA DE LOGROS

Han pasado diez años desde que se promulgó la Ley 122-05 sobre regulación y fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (ASFL) en República Dominicana. Su implementación plena ha encontrado diversos obstáculos, pero se trata también de una década en la cual las ASFL pueden exhibir excelentes logros.

Algunos de los logros que pueden enumerarse son:

- Escogencia de los cinco representantes de la sociedad civil en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL. Dicho proceso se llevó a cabo el pasado año 2014, resultando electos representantes de cinco Asociaciones sin Fines de Lucro que conforman ahora el Consejo: Fundación Sur Futuro, Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), Centro de Solidaridad para el Desarrollo de la Mujer (Ce-Mujer), Fundación Dominicana para el Desarrollo Integral (FUNDESIN) y Alianza ONG, tal y como lo establece el marco jurídico. Es un paso importante hacia la regularización del CASFL.
- La transferencia de fondos públicos ha ganado en transparencia. Por ejemplo, hace diez años los aportes gubernamentales eran hechos a través de cheques físicos y sin que mediara un registro efectivo de las entidades beneficiarias. Hoy en día, para que cualquier ASFL pueda ejecutar un peso del Presupuesto General del Estado, debe estar inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes de la DGII, en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL, y también debe registrar una cuenta Bancaria institucional en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, sin mencionar otros controles que han venido implementándose, como las rendiciones de cuenta y la “Habilitación”, este último todavía en proceso de implementación. Otra muestra de avance en esta transparencia es el trabajo hecho por Alianza ONG en que 35 entidades de la sociedad civil dan cuentas públicas de sus ingresos y egresos titulado “Tercer Informe de Rendición de Cuentas de Organizaciones de la Sociedad Civil Dominicana”.
- Decenas de talleres, cursos, seminarios y conferencias sobre la Ley 122-05 y su reglamento han sido impartidos en toda la geografía nacional, gracias a la participación activa de las propias ASFL, quienes en muchos casos han asumido los costos operativos de estos eventos, contando en muchas ocasiones con la colaboración del CASFL.
- La aprobación de una Ley de Voluntariado en República Dominicana, la Ley 61-13, luego de varios años de lucha y de concertación, en un proceso de mucha participación desde los voluntarios y voluntarias a lo largo de todo el país y que culminó con su aprobación. Sin embargo, está pendiente el reglamento para su aplicación, así como el empoderamiento del CASFL de su gestión, para lo cual requerirá recursos humanos, financieros y de herramientas que le permita hacer un Registro Nacional de Voluntarios, con todo lo que esto implica.

- El Centro de Fomento ha establecido un registro de las ASFL, disponible a través de la Internet, con informaciones básicas de las organizaciones. Hernán Paredes, actual director del CASFL dice que actualmente se está diseñando un sistema informático integrado que permita conectar en tiempo real a todas las instituciones públicas que intervienen en el sistema de regulación y fomento de las ASFL, pero que también posibilite el intercambio de información “en línea” con las más de seis mil ASFL inscritas en el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL. El nuevo sistema, explica Paredes, permitiría digitalizar los expedientes de las asociaciones, contribuyendo a transparentar y hacer mucho más eficiente la gestión del Registro Nacional de Habilitación. El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) se encuentra en conversaciones con el Banco Mundial para financiar parte de este proyecto.
- La descentralización efectiva del registro o incorporación en la Procuraduría General de la República y en los distritos judiciales correspondientes. Esta “acta de nacimiento” no sólo se encuentra descentralizada en cuanto a que puede obtenerse en cualquiera de los distritos judiciales del país, sino que además se sacó del ámbito del Poder Ejecutivo en el cual se encontraba según la derogada Ley 520.

7.2. RETOS DIVERSOS Y RECOMENDACIONES

● **Presupuesto.** El análisis de la asignación presupuestaria parece indicar que, pese al enorme desarrollo de organizaciones sin fines de lucro, el Estado todavía no las percibe como un conjunto importante en el cual apoyarse para la ejecución de numerosos programas, proyectos y procesos que implican aplicación de políticas públicas. En términos relativos, la asignación presupuestaria en lugar de incrementarse ha disminuido, aunque es necesario profundizar la investigación, puesto que las ASFL reciben recursos que no se registran en la Ley General de Ingresos y Gastos Públicos (Presupuesto Nacional), como se ha evidenciado en esta investigación.

● **Registro, incorporación y habilitación.** Entre los retos, no sólo del CASFL, sino también de los ministerios e instituciones públicas especializadas que intervienen en el Sistema de Regulación y Fomento de las ONGs en la República Dominicana, se encuentra la necesidad de hacer más eficientes los controles sobre las organizaciones que manejan fondos públicos, pero también normar, hacer más transparentes y sistematizar todos los procesos y subprocesos, desde la calificación y/o priorización para la asignación de fondos públicos, hasta la habilitación, el régimen fiscal y demás fases que conforman el sistema, al igual que promover la transparencia y rendición de cuentas por parte de las ASFL.

En cuanto al registro, aunque falta de mayor rigurosidad en su organización, se cumple con el papel asignado. Faltaría que los distintos distritos judiciales se interconecten entre sí, para que el registro de incorporación pueda ser consultado adecuadamente desde la Procuraduría General de la República. Se trata de un punto a mejorar.

También promover que las ASFL nuevas puedan acceder a sus registros en los lugares en donde tienen su domicilio.

La habilitación debe ser un requisito indispensable para el acceso a fondos públicos, pero no puede establecerse como tal mientras no se cuenten con las estructuras adecuadas en los ministerios.

A febrero de 2015 sólo 836 ASFL aparecen como habilitadas (en tres ministerios que cuentan con una oficina, dirección o departamento para tales fines), destacándose el Ministerio de Educación con la sectorial con mayor cantidad de ASFL habilitadas (729).

En estas tres sectoriales tienen recursos asignados del Presupuesto General de la Nación un total de 407 organizaciones, pero hay que destacar que en el caso del Ministerio de Salud Pública en donde sólo 42 ASFL están habilitadas hay 170 ASFL que tienen recursos asignados. Es decir, 128 organizaciones no gubernamentales reciben recursos a través de Salud Pública sin estar habilitadas, a pesar de que este ministerio cuenta con ese mecanismo.

Se recomienda por parte del Estado el fortalecer los controles de las ONG que reciben recursos del Presupuesto Nacional y cuya asignación se hace en función de áreas sectoriales que cuentan con mecanismos de habilitación (caso del Ministerio de Salud Pública), aunque también se recomienda revisar los parámetros de habilitación con los que cuenta esta sectorial.

Tampoco deben asignarse recursos a una ONG de estos tres sectores: Medio Ambiente, Salud y Educación, si no cuenta con la habilitación correspondiente.

Como se ha dicho y ahora se reitera, sería injusto negar fondos en áreas donde no hay mecanismos de habilitación. Es por esto que se recomienda que el Gobierno declare de urgencia la necesidad de completar las estructuras necesarias en esas sectoriales. Para este proceso cuenta con instituciones como Alianza ONG que ha elaborado propuestas de reglamentos e instrumentos que podrían servir para la parte de gestión del proceso de habilitación y que se encuentra en disposición, al igual que otros órganos interasociativos, de incorporarse a las comisiones mixtas de habilitación que prevé la ley para cada ministerio. Además, las experiencias vigentes en Medio Ambiente, Educación y Salud Pública pueden servir de referencia a los otros ministerios.

Las ASFL deberían ver en la habilitación no sólo un mecanismo obligatorio para el acceso a fondos públicos, sino también un mecanismo que constituye una especie de “certificación de calidad” de sus servicios a la población.

● **Asignación presupuestaria.** Uno de los temas clave de la relación Estado-ASFL es la asignación de fondos públicos. No parecen existir políticas públicas al respecto, ni criterios conocidos por los cuales a través de un determinado ministerio se asignan recursos en el Presupuesto General de la Nación.

Además, se establece una diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado vía las ASFL, siendo lo ejecutado significativamente mayor que lo presupuestado.

La asignación presupuestaria deberá vincularse a la implementación de las políticas públicas que impulsa el Estado, construyendo así una relación de ganar-ganar público-privado.

da. Esto puede asumir diversas modalidades, no sólo la asignación presupuestaria directa, sino contratos de servicios, fondos concursables, proyectos conjuntos, etc.

El Centro de Fomento y Apoyo de las ASFL no debería recomendar para asignación de recursos públicos a ninguna organización que no haya sido habilitada en el ministerio correspondiente, si este ministerio cuenta con el mecanismo de habilitación (actualmente sólo los ministerios de Educación, Medio Ambiente y Salud Pública).

● **Rendición de cuentas.** En otro orden, las ONGs que reciben recursos deberán seguir fortaleciendo sus mecanismos de rendición de cuentas. Además, no debe obviarse que se trata de fondos públicos, por lo tanto su rendición de cuentas no debe ser sólo una exigencia del Gobierno, sino también de la sociedad misma que paga estos tributos que van a esas instituciones.

● **Estrategia Nacional de Desarrollo y ASFL.** La Estrategia Nacional de Desarrollo y las ASFL tienen un punto donde encontrarse, una intersección que deberán explorar y explotar a favor de los objetivos perseguidos, tanto como nación (END) como organizaciones de la sociedad civil: las políticas públicas.

En ese sentido, se recomienda que el Estado asuma cada vez más una descentralización de la definición y aplicación de políticas públicas, teniendo a las ASFL como referente privilegiado para este proceso, tanto por su capacidad técnica como por su eficiencia en las áreas de que se trate.

La Estrategia Nacional de Desarrollo debería ser el centro de la relación en torno a recursos entre Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, el Estado está en el derecho de eficientizar y, en ese sentido, deberá establecer los mecanismos de habilitación en aquellas sectoriales en que no los hay y revisarlos donde sea necesario (Ministerio de Salud Pública, por ejemplo), como forma de garantizar que las ASFL se encuentren en capacidad de brindar los servicios para los que dicen están aptas. La habilitación, sin embargo, sólo sería obligatoria para las organizaciones que, bajo cualquier modalidad, accedan a fondos públicos.

Se recomienda a las ASFL abocarse a estudios profundos que les permitan diseñar una estrategia de inserción como actores clave en la END, determinando sus aportes y su forma de participación.

Finalmente, las propias OSC ganarían si muchos de sus programas, proyectos, y propuestas se articulan en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo, de modo que su utilidad no se reduzca a empoderamiento ciudadano de un grupo limitado, sino que se abra a ser parte del proceso de construcción de la nación descrita por la END, lo cual requiere de consensos y de participación. Sin embargo, esto no es limitativo, ya que las ASFL están en el derecho de no hacerlo y, además, hay ámbitos de acción que de algún modo van más allá de la END.

● **De lo definido a la voluntad: lo tributario.** Como se ha hecho evidente, en República Dominicana las OSC no cuentan con mecanismos de exenciones fiscales previstos por la ley y su reglamento. El proceso es tedioso y limitativo. A modo de ejemplo, sólo 23 ONG se beneficiaron en el 2012 de exención de ITBIS.

También se hizo evidente que una exención fiscal debe hacerse en función de fines de políticas públicas, como una forma de ayudar a la equidad social. Por lo tanto, un mecanismo general de exención tributaria no es conveniente, ya que el gasto tributario sólo se justifica en función del equilibrio económico (competitividad) o equilibrio social (políticas públicas en el ámbito social).

Es por esta razón que se recomienda que se establezca un mecanismo de verificación de necesidad de la exención fiscal en función de políticas públicas determinadas y de desarrollo institucional de la ONG (lo que incluye la rendición de cuentas ante la Dirección General de Impuestos Internos con la eficiencia y transparencia necesaria).

Es decir, se está indicando la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda, mediante una comisión mixta (ONG-Gobierno) y con aprobación del Ministro de Hacienda y de Planificación y Economía) establezca un certificado de calificación para las exenciones fiscales a una determinada ONG, que entre sus requisitos debe tener que es de beneficio público o de servicio a terceros.

Se aclara, sin embargo, que esta calificación es limitada en el tiempo (aunque renovable), que ha de incluir todos los impuestos necesarios (especialmente sobre la renta, el ITBIS, patrimonio, etc.) y que no se debe proceder acto por acto, sino de modo genérico, tal como lo hacen las empresas amparadas en la Ley 8-90 o de Zonas Francas y la Ley 28-01 o de Desarrollo Fronterizo.

La administración tributaria ha manifestado, en ocasiones, su preocupación por la evasión fiscal. Las ONGs deben evitar convertirse en canales o instrumentos propicios para prácticas de esta naturaleza, por eso la disposición a la fiscalización debe ser parte de sus prácticas.

A modo de conclusión puede indicarse lo señalado por el Ingeniero Hernán Paredes, actual director ejecutivo del Centro de Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro, quien dijo que *“cuando se evalúa los logros en materia de la implementación de la Ley 122-05 creemos que el vaso está más que medio lleno, pero para lograr avanzar en los aspectos pendientes solo falta el impulso que da el empoderamiento y compromiso de los actores fundamentales del sistema, principalmente las protagonistas de esta política, es decir, las propias asociaciones sin fines de lucro”*.

BIBLIOGRAFÍA

Centro Nacional de Fomento y Promoción de las ASFL (2010). Marco Jurídico de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana. Santo Domingo: Editorial Publiguías.

Congreso Nacional Ecuador. (2007). Ley del Régimen Tributario Interno.

Congreso Nacional República Dominicana. (2005). Ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana.

Congreso Nacional República Dominicana. (2001). Ley No. 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Congreso Nacional República Dominicana. (1990). Ley 8-90 sobre Fomento de Zonas Francas.

FIGUEIRAS, C. L. (2012). Informe colectivo de rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil dominicana. Alianza ONG. Santo Domingo.

IRARRÁZVAL, I. y Guzmán, J. (2000). Incentivos Tributarios para instituciones sin fines de lucro: Análisis de la experiencia internacional.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2010). Documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2013). Dirección General de Política y Legislación Tributaria. Requisitos para la aplicación de la Ley 122-05. http://www.hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/incentivo_exoneraciones/requisitos_para_la_aplicacion_de_ley_122-05.htm

Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2012). Gastos Tributarios en República Dominicana Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2013.

MUDE, CIES/UNIBE y Alianza ONG (2010). La sociedad civil dominicana: contribución a su historia. Santo Domingo: Editora Buho.

Presidencia de la República Dominicana. (2008). Reglamento No. 40-08, Aplicación de la Ley No. 122-05, sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana

Presidencia de la República Dominicana. (2002). Decreto No. 496-02 que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

Programa de Iniciativas Locales de la Sociedad Civil (s/f). Directorio organizaciones sociales de desarrollo en la República Dominicana. Santo Domingo.

TEJADA, M. (2011). Impacto socio-económico de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana. Alianza ONG. Santo Domingo: Prográfica.

SIGLAS

ASFL	:	Asociación sin Fines de Lucro
ONG	:	Organización no Gubernamental
OSC	:	Organización/Organizaciones de la Sociedad Civil
END	:	Estrategia Nacional de Desarrollo
MUDE	:	Mujeres en Desarrollo Dominicana
INSALUD	:	Instituto Nacional de la Salud
CASFL	:	Centro de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro
INTEC	:	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
CONASAFIL	:	Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones Sin Fines de Lucro
ONE:		Oficina Nacional de Estadísticas
MEPyD	:	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
IDEC	:	Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad
MINERD	:	Ministerio de Educación
PUCMM	:	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
OEI	:	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
PROSOLI	:	Programa Progresando con Solidaridad
MSP	:	Ministerio de Salud Pública
CAASD	:	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
INDRHI	:	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
OISOE	:	Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
Plan-EA	:	Plan Nacional de Prevención de Embarazos en Adolescentes
UNFPA	:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OPD	:	Observatorio Político Dominicano (OPD)
FUNGLODE	:	Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE)
OJD	:	Observatorio Judicial Dominicano
ACP	:	Alianza contra la Pobreza
ITBIS	:	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios



ALIANZA ONG