

Diálogo por las reformas para el fortalecimiento institucional y gestión eficiente del Estado

Rafael Toribio

Presidente del Consejo Económico y Social de la República Dominicana

Introducción

Como fieles asistentes y participantes del Programa Interconecta, “Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe”, con grato placer nos unimos a la iniciativa de colaborar con este artículo para la publicación colectiva propiciada por el hermano Consejo Económico y Social de España.

El objetivo de compartir las vivencias y conocimientos desarrollados durante el mencionado Programa, nos permiten ahora acercarnos algunas reflexiones sobre el más reciente proceso de concertación llevado a cabo por el Consejo Económico y Social de la República Dominicana: el “Diálogo por las Reformas para el Fortalecimiento Institucional y Gestión Eficiente del Estado”.

Cuando en la segunda mitad del año 2020 asumí la presidencia del CES de la República Dominicana, como parte de la acción internacional, dimos continuidad a las actividades propuestas por el Programa Interconecta.

Las primeras participaciones fueron de carácter virtual, primero en el webinar: “Los planes de recuperación tras el COVID en Iberoamérica. El papel de los Consejos Económicos y Sociales y de los actores económicos y sociales”, en junio de 2021 y luego en el “Encuentro Virtual de los Consejos Económicos y Sociales iberoamericanos. Avances en el diálogo social y los pactos sociales en la región iberoamericana”, en octubre de 2022.

A partir de ahí intervinimos de manera presencial en los siguientes tres encuentros realizados hasta la fecha: “Primer Encuentro Iberoamericano (I). Democracia, pactos y consensos, vías para la recuperación. Los CES como instituciones clave para la gobernanza económica”, en febrero de 2023; “Democracia, pactos y consensos, vías para la recuperación. La contribución de los CES a las políticas públicas. Género y jóvenes”, en septiembre de 2023 y “Democracia, pactos y consensos: la contribución de los Consejos Económicos y Sociales a las políticas públicas para una mejor gobernabilidad democrática. Sostenibilidad y cambio climático”, en mayo de 2024.

Cada uno de esos encuentros acrecentaron el conocimiento y provocaron la reflexión sobre un amplio abanico de temas de absoluta actualidad y trascendencia, como, por ejemplo, la sostenibilidad y el cambio climático, la construcción de políticas

públicas a partir del diálogo social institucionalizado, la perspectiva de género, la importancia de los pactos sociales para la región y la gobernabilidad, entre otros.

Diálogo por las reformas

Con motivo del primer año de gobierno, en el discurso del 18 de agosto de 2021, el señor Luis Abinader, Presidente de la República Dominicana, expresó lo siguiente:

“Pueblo Dominicano, hoy también quiero referirme a la intensa agenda nacional de reformas que tenemos por delante en los próximos años. Estamos decididos a modernizar a fondo nuestro país, y por eso hemos definido doce reformas que producirán una segunda restauración institucional y material para la República Dominicana”.

Las doce reformas propuestas fueron: la reforma de la Transparencia y la institucionalidad, la del sector Eléctrico, la del sector del Agua, la de la Policía Nacional, la reforma para la Modernización del Estado, la de la calidad Educativa, la de la Salud y Seguridad Social, la del Transporte, la de la Transformación Digital, la reforma Fiscal Integral, la reforma Laboral y la del sector de Hidrocarburos.

El presidente Abinader concluyó su alocución diciendo:

“A partir de mañana enviaré una comunicación a los líderes de los principales partidos y organizaciones sociales y empresariales para que me acompañen en esta tarea. Sé que entre todos podemos conseguir, en una sola generación, dar un paso de gigante para estar entre los mejores en el siglo XXI”.

Con este objetivo, mediante una carta fechada el 28 de agosto de 2021, el presidente Abinader encomendó al CES iniciar el 30 de agosto, un nuevo proceso de diálogo para discutir la agenda de reformas estructurales con los temas antes mencionados, destacando:

“El Consejo Económico y Social tiene un papel fundamental en este proceso, pues es el mejor catalizador para tener una visión amplia, incluir a todos los sectores, elaborar propuestas integrales y canalizarlas para el mejor éxito”.

Inmediatamente desde el CES emprendimos los preparativos de una tarea que representaba un importante reto en nuestra gestión operativa, puesto que, hasta el momento, en las experiencias pasadas, especialmente en los procesos de concertación del Pacto Educativo y del Pacto Eléctrico, se había trabajado de manera secuencial, mientras que ahora todas las reformas exigían abordarse de forma simultánea.

Tal como lo dispuso el Presidente de la República, el 30 de agosto de 2021 tuvo lugar en el CES, el primer encuentro de la “Convocatoria Presidencial del Diálogo por las Reformas para el Fortalecimiento Institucional y Gestión Eficiente del Estado”. Además de los representantes de los tres sectores que componen el CES (laboral, social y empresarial), la reunión contó con la presencia de delegados del Gobierno y de las organizaciones políticas con representación congresual.

Para poder llevar adelante el diálogo, se elaboró y aprobó la “Metodología General para la Conducción del Proceso de Concertación”, que permitió definir y consensuar la composición del Plenario del Diálogo y de las Mesas Temáticas y los dieciséis temas que finalmente abarcaría el Diálogo por las Reformas y que en orden alfabético son:

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Agua | 10. Reforma y Modernización de la |
| 2. Calidad Educativa | Administración Pública |
| 3. Electoral | 11. Salud |
| 4. Eléctrico | 12. Seguridad Ciudadana y Reforma |
| 5. Fiscal | Policial |
| 6. Hidrocarburos | 13. Seguridad Social |
| 7. Laboral | 14. Transformación Digital |
| 8. Medioambiente, Recursos | 15. Transparencia e Institucionalidad |
| Naturales y Cambio Climático | 16. Transporte |
| 9. Política Exterior y Migración | |

Transferencia, intercambio y gestión de conocimiento

Los encuentros periódicos de Interconecta en los que participamos, permitieron de alguna manera ir sistematizando y compartiendo experiencias y buenas prácticas recogidas desde el CES de República Dominicana, con colegas de otros CES e instituciones similares que asistían a los mismos. De igual forma, estos espacios de reflexión nos otorgaron nuevos enfoques, alimentando el marco teórico desde la diversidad de temas y experiencias que se abarcaron en cada oportunidad. Agradecemos las exposiciones, los debates, los datos e insumos compartidos que posibilitaron la transferencia, intercambio y gestión de conocimiento, propiciado y gestionado de manera ejemplar por la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En este marco y en mi carácter de Presidente del CES, que asumió la coordinación general del proceso de concertación del Diálogo por las Reformas, me permito brindarles ahora un breve balance de lo que significó un gran desafío para nuestro Consejo Económico y Social.

En primer lugar, para la composición del Plenario del Diálogo se dispuso la participación de 5 representantes del Gobierno, 15 representantes de los partidos políticos con representación congresual, 12 representantes del Consejo Económico y Social (4 representantes por cada sector) y el Presidente y la Dirección Ejecutiva del CES.

Antes de iniciar las Mesas Temáticas, la Plenaria del Diálogo sostuvo cuatro reuniones en las que fundamentalmente se elaboró la metodología y se definieron los 16 temas citados, la mayoría abordados en las Mesas Temáticas, salvo tres: Calidad Educativa, Sector Eléctrico y Laboral, que se derivaron a Espacios Institucionales que preexistían y mantenían una dinámica propia.

En el caso de las Mesas Temáticas, se optó para su conformación, la participación de técnicos y especialistas en cada tema, quedando constituidas cada una con 5 representantes del Gobierno, 15 de los partidos políticos con representación congresual y 12 representantes del Consejo Económico y Social. A las mismas se sumó el apoyo de un Moderador y dos Relatores y cada mesa designó entre sus miembros a tres Co-coordinadores, uno del Gobierno, uno de los partidos políticos y uno del CES.

Previo al inicio del trabajo de las mesas temáticas, el 27 de octubre de 2021, el Presidente de la República, en un mensaje a la Nación sobre la política fiscal, excluyó y reservó este tema del Diálogo por las Reformas al manifestar lo siguiente:

“Y hoy quiero anunciarles que no someteremos ninguna reforma tributaria. Ahora nuestra única prioridad es consolidar la recuperación económica”.

Las Mesas Temáticas y los Espacios Institucionales comenzaron entonces sus reuniones de manera progresiva.

Para la instalación de cada mesa, fue imprescindible contar con un documento base de posición del Gobierno, propuesta que permitió iniciar los debates y pasar luego a la búsqueda y construcción de consensos y el registro de los disensos.

La primera mesa habilitada fue la Mesa del Agua que inició sus trabajos el 17 de noviembre de 2021. De aquí en adelante se fueron abriendo las demás mesas con diferentes ritmos y resultados en sus tareas. La última reunión de esta etapa de trabajo fue el 28 de febrero de 2023 y correspondió a un encuentro de la Mesa de Medioambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático.

Es importante mencionar que, de manera paralela a la actividad de cada mesa, se garantizó la participación virtual activa de toda la ciudadanía, incluidos los dominicanos residentes en el exterior, a través de consultas y con el aporte de propuestas y documentos, mediante la plataforma CitizenLab, ofrecida y facilitada por el Ministerio de la Presidencia.

Con la presencia del Presidente de la República y de los miembros de la Plenaria, a finales del año 2022, el CES realizó la “Presentación de Resultados del Proceso de Diálogo por las Reformas” exponiendo los principales logros obtenidos hasta ese momento.

Como balance general a la fecha, podemos afirmar que, de un total de 13 Mesas Temáticas previstas, 9 concluyeron sus trabajos, 1 se encuentra al final del proceso y 3 se pospusieron.

- Mesas Temáticas finalizadas: Transformación Digital; Reforma y Modernización de la Administración Pública; Electoral; Transporte; Seguridad Ciudadana y Reforma Policial; Salud; Transparencia e Institucionalidad; Seguridad Social y Agua.

- Mesa Temática al final del proceso: es la mesa de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, que cuenta con el documento del “Pacto Verde” ampliamente consensuado, con 56 consensos, 9 disensos y 10 propuestas nuevas del sector social y del Consejo Nacional para el Cambio Climático.
- Mesas Temáticas pospuestas: Hidrocarburos y Fiscal cuyos temas fueron aplazados; y la mesa Política Exterior y Migración con temas que se abordaron en otros espacios de trabajo ajenos al CES.

En el caso puntual de la Mesa Temática del Agua, resulta importante resaltar que todas las actividades y avances realizados, como la ponderación de las propuestas formuladas en las consultas territoriales y la participación de las organizaciones más significativas del sector medioambiental, permitieron que el 14 de agosto de 2023 se firmara el “Pacto por el Agua 2021-2036”, un documento consensuado por varios de los representantes integrantes de la mesa del Agua.

Espacios institucionales

Los temas vinculados a la Calidad Educativa se trataron y dieron seguimiento con avances concretos, en espacios surgidos a partir de la firma en abril de 2014, del Pacto Nacional para la Reforma Educativa, y concebidos como mecanismos para la implementación del Pacto. El CES impulsó la reactivación y pleno funcionamiento de todos estos ámbitos: la Asamblea Plenaria, el Comité de Monitoreo y Evaluación, el Comité de Coordinación Conjunta, el Comité de Veeduría Social, y el Comité Técnico de Apoyo. Los resultados de numerosos encuentros y actividades se evidenciaron mediante la presentación de propuestas, documentos, boletines e informes, entre los que destacan el Informe Anual de Veeduría Social 2023 en el que se realiza un análisis de los avances de los compromisos del Pacto; el Informe Anual de Monitoreo y Evaluación del Pacto Educativo, producido por las instituciones con responsabilidad directa del sector público, presentado por los Ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD); de Educación (MINERD); de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP); el Informe sobre el cumplimiento del Compromiso 3 del Pacto Educativo, sobre la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior, presentado por el MINERD; el Informe de avance de cumplimiento del Compromiso 5.1 del Pacto Educativo, sobre la formación docente, presentado por el MESCyT y los tres Boletines Informativos del Pacto Educativo editados por el CES en marzo, junio y septiembre del presente año. En este momento, el CES lidera el proceso de concertación del “Pacto por la Calidad de la Educación” surgido de una reciente encomienda del Presidente de la República, con el propósito de renovar y acelerar el cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo, enfatizando la calidad de la educación en los tres subsistemas: pre-universitario, educación superior y formación técnica.

En el caso del tema Eléctrico, el espacio de trabajo elegido fue el de la Comisión Especial para el Pacto Eléctrico (CEPE), creada y puesta en funcionamiento por el CES en abril de 2021, luego de que se firmara en febrero de ese año, el Pacto Nacional para la Reforma del Sector Eléctrico. Uno de los principales objetivos cumplidos por la CEPE, fue retomar, analizar y resolver los disensos que se habían producido en el proceso de concertación del Pacto Eléctrico. Por otra parte, el Comité de Seguimiento y Veeduría del Pacto Eléctrico se encuentra en la fase final del Primer Informe de Veeduría Social del Pacto Eléctrico donde se reseñarán los avances y retrasos registrados desde la firma del Pacto hasta la fecha.

Por último, la reforma del tema Laboral concluyó sus debates producidos en el espacio tripartito que corresponde al Consejo Consultivo del Trabajo, creado mediante el Decreto 47-99 y donde estuvieron presentes, representantes del Gobierno, del sector empresarial y del sector sindical. Las propuestas consensuadas para la reforma del Código de Trabajo fueron elevadas al Poder Ejecutivo, quien el 10 de octubre de 2024, depositó en el Congreso Nacional, el proyecto de ley de modernización y actualización del Código de Trabajo.

Diálogo social institucionalizado

En el contexto global actual, donde los desafíos económicos, sociales, laborales y ambientales son cada vez más complejos, el papel de los CES en la promoción y ejecución del diálogo social institucionalizado es trascendental, fungiendo como escenarios esenciales para la participación activa de diversos actores sociales, incluyendo gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.

Aunque todavía no se puede dar aún por concluido totalmente el Diálogo por las Reformas, el gran esfuerzo realizado y los logros obtenidos, muestran claramente que los CES funcionan como espacios de deliberación, donde se discuten temas cruciales como el empleo, la educación, la salud, la seguridad, la institucionalidad, la sostenibilidad o la energía.

La institucionalización del diálogo permite que todas las voces de diferentes sectores sean escuchadas para la formulación e implementación de políticas públicas. De este modo los CES promueven la transparencia, la rendición de cuentas, la cohesión social y la paz.

El proceso del Diálogo por las Reformas¹⁹ reposiciona al CES de la República Dominicana como el principal instrumento de concertación social que posibilita la construcción de consensos claves para abordar los desafíos que enfrenta la Nación.

19 Para profundizar sobre los resultados obtenidos en el Diálogo por las Reformas, se recomienda consultar el enlace de la publicación “Balance. Diálogo por las Reformas para el Fortalecimiento Institucional y Gestión Eficiente del Estado. Compendio de Informes Finales de las Mesas Temáticas y Acuerdos Cumplidos por el Gobierno Dominicano” https://ces.gob.do/images/DOCUMENTOS%20DOCUMENTOS%202024/CES_018-Balance-Dialogo-por-las-Reformas.pdf

Los resultados del diálogo institucionalizado, además de representar las opiniones de los tres sectores que componen el Pleno del CES y los expertos consultados, constituyen insumos cualificados para las autoridades que deben tomar decisiones sobre los temas tratados, como por ejemplo el Congreso.

Las experiencias de formación y capacitación compartidas con los CES y las instituciones similares a través de los encuentros del Programa Intercoonecta, resultaron muy importantes para identificar y reforzar las buenas prácticas.

A medida que los consejeros y actores sociales se involucran y comprometen más con los procesos de diálogo, más efectivos y valiosos son los consensos y propuestas que se pueden obtener de este esfuerzo colectivo.

Empoderar a los CES y a los protagonistas que en ellos intervienen, optimiza la formulación de políticas públicas, mejorando no sólo la calidad del diálogo, sino fortaleciendo la capacidad de los actores para buscar e implementar soluciones auténticas y provechosas.

Paz, justicia e instituciones sólidas

La misión de los CES mantiene una relación directa con la ejecución de la Agenda 2030, el proceso más amplio y participativo de la historia de las Naciones Unidas, que representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y diversos actores, como la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Los CES son instrumentos valiosos que cumplen un rol vital para la consecución de cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de sus 169 metas, que buscan primordialmente erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y la prosperidad de todos, sin dejar a nadie atrás.

Mediante el Decreto 23-16, el Poder Ejecutivo creó en República Dominicana la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, de la cual el CES es parte integrante junto a otros importantes organismos.

Esta Comisión tiene como objetivo, propiciar la implementación de la Agenda 2030 en consonancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo, que es la que define el país que deseamos tener y construir los dominicanos y las dominicanas para el año 2030.

En este contexto, de manera particular, el CES forma parte también de la Subcomisión de Institucionalidad de los ODS 16 y 17.

El proceso y los productos y resultados del Diálogo por las Reformas se enmarcan en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” y puntualmente en la meta priorizada 16.7 “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

Numerosos consensos obtenidos en este trascendental proceso de concertación, ya se ven reflejados y cumplidos en acciones concretas que ejecuta y lleva a cabo el Gobierno dominicano, materializado en importantes logros en diferentes áreas.

El Gobierno asumió estos compromisos en los principales instrumentos de planificación de sus instituciones y por eso hoy podemos decir que el Diálogo por las Reformas es una victoria del país, donde todos ganamos, construyendo consensos y respetando los disensos.

Con el profundo deseo de que los CES en América y el Caribe se afiancen y consoliden cada vez más, convirtiéndose en referentes y protagonistas del diálogo social institucionalizado, capaces de fortalecer la gobernanza democrática, les extiendo en nombre de todos los que conformamos el CES de la República Dominicana, un cordial y cálido abrazo.