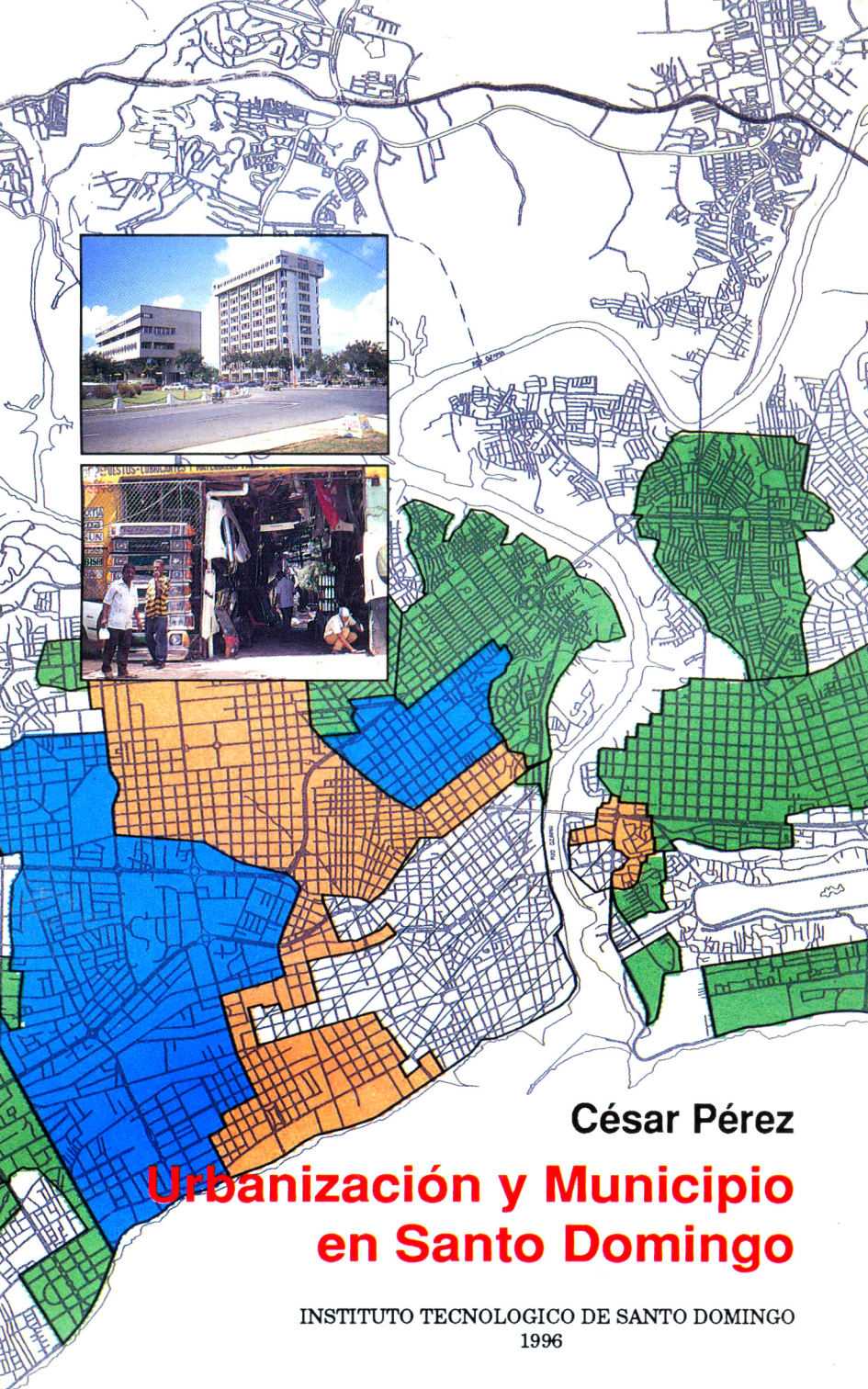




César Pérez

Urbanización y Municipio en Santo Domingo

INSTITUTO TECNOLOGICO DE SANTO DOMINGO
1996

César Pérez es sociólogo, egresado de la Università degli Studi di Roma. Coordina el Equipo de Investigación Social Equis/Intec, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Ex director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Docente de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana (UNIBE).

Coordina una investigación sobre los procesos de cambio y uso del suelo y el deterioro físico-ambiental de los barrios que circundan el centro histórico de la ciudad de Santo Domingo, de la cual se han hecho varias publicaciones de avances de resultados en la prensa diaria del país.

Directivo del Foro Urbano y asesor de la Oficina del Plan Director del Ayuntamiento de la ciudad de Santo Domingo.

Ha publicado el libro *Movimientos Sociales Dominicanos*, conjuntamente con L. Artilles y numerosos artículos y ensayos sobre política nacional e internacional y sobre cuestiones urbanas y municipales.

URBANIZACIÓN Y MUNICIPIO EN SANTO DOMINGO

CÉSAR PÉREZ

**URBANIZACIÓN
Y MUNICIPIO
EN SANTO DOMINGO**

**Instituto Tecnológico de Santo Domingo
INTEC**

**Santo Domingo
República Dominicana
1996**

Pérez, César

Urbanización y municipio en Santo Domingo / César Pérez. – Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1996.

236 p. : il. – (INTEC. Serie investigaciones; 10)

1. Urbanización - Santo Domingo 2. Gobierno municipal I. Tít. II. Serie

307.76

P438u

© 1996

Editor: Víctor Eddy Ruiz B.

Diseño Portada: Omar Rancier

Composición y Diagramación: Stanley Gráficas & Asocs.

Impresión: Editora Búho

Impreso en República Dominicana

*A Adelina,
porque además de impulsarme
para que produjese este libro,
supo dejarme hacerlo,
dándome tiempo de su tiempo.*

“Una ciudad es lo que es su ayuntamiento.”

DON EMILIO RODRÍGUEZ DEMORIZI

Indice

Prefacio	13
Introducción	15

PRIMERA PARTE

PROCESO DE URBANIZACIÓN EN SANTO DOMINGO

Orígenes del Ayuntamiento	33
Especificidad de la ciudad y del cabildo europeos	33
Especificidad de la ciudad y del cabildo latinoamericanos	39
Lo Urbano y el Municipio en la Historia Dominicana	45
Producción de lo urbano en la era de Trujillo	49
Lo urbano como recurso político	49
Un crecimiento urbano signado por los apremios de la política	54
Ritmo de crecimiento urbano en la era de Trujillo	57
Crecimiento demográfico de Santo Domingo	60
Carácter de la urbanización bajo la dictadura	67

Política urbana postrujillista	77
Uso de suelo y de viviendas	80

Comportamiento Espacial de la Ciudad de Santo Domingo 87

Cambios en el centro histórico	93
Cambios en los barrios pericentrales	98
Organización y gestión municipal en la capital dominicana y las propuestas de cambios	101

La Crisis Urbana y el Problema de la Gobernabilidad 107

Ciudades intermedias y gestión local	116
Santo Domingo y la generalización de la crisis urbana	126
Déficit de los recursos financieros del municipio y el incremento de las demandas de servicios	133

Principales fuentes de ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional	134
La cuestión financiera municipal y la transparencia	139
Fuentes de ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional por renglones	141
Algunas posibles iniciativas tendentes a mejorar las finanzas municipales	147

Estado de situación de los principales servicios municipales..	151
El problema de la identidad en los barrios populares de Santo Domingo	158
Cotidianidad y ocio en Santo Domingo	162

SEGUNDA PARTE

PROBLEMAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Estructura Político-Administrativa de la República Dominicana	171
Poderes constitucionales	171
Régimen municipal	174
Formas de elección de las autoridades municipales	176
Régimen interior de provincias	180
Luchas y Demandas Sociales	185
El municipio, el cuerpo ausente	185
El Municipio como Nuevo Escenario de la Política	197
Ámbito territorial y social del municipio	197
Crisis urbana y la gestión municipal	199
Práctica de la política local y desarrollo de la democracia	203
Democracia y Territorialidad de la Política	205
Retos y oportunidades del municipio	205
El problema de la descentralización	214
Reformas, descentralización y partidos	219
Concertación entre partidos políticos y sociedad civil	221
Reformas de los partidos	223
La izquierda y las reformas posibles	224
Bibliografía	227

Prefacio

Este libro es una recopilación de varios trabajos sobre los temas de urbanismo y municipio, agrupados según ejes temáticos en una verdadera obra de constancia de su editor, el entrañable amigo y colega Víctor E. Ruiz Burgos, los cuales corrigió su autor en un intento de terminación del extraordinario esfuerzo del editor. La mayoría eran textos inéditos producidos en el marco de un trabajo recopilación de informaciones sobre el municipio que nos llevó a elaborar más de 4000 fichas de la prensa escrita del país desde 1900 hasta el 1990 en el Archivo General de la Nación, además de numerosos legajos relativos al municipio dominicano y diversos aspectos de la vida urbana en las ciudades del país.

También se recogen algunas ponencias y artículos ya publicados y que han sido elaborado en el marco del Programa de Estudios Urbanos del Equipo de Investigación Social Equis/Intec. Ese programa ha contado con la ayuda financiera de la Foundation Ford.

El presente libro es el resultado de la constancia, no del autor, sino de Víctor E. Ruiz B., ejemplo de constancia y de exigencia profesional, así como de varias personas que lo han hecho posible. Sin mencionarlas a todas recuerdo a los profesores Joselyn Calderon y a Andrés

Molina, quienes hicieron la corrección del primer borrador, a los profesores Manuel Mejía y Pedro Hernández, quienes me hicieron valiosos comentarios a algunos de los trabajos. A todos los cuales les expreso mi enorme agradecimiento.

También agradezco la entusiasta acogida que tuvo la idea de la publicación en los siguientes profesores y profesoras: Lourdes Meyreles, Directora del Area de Sociales de INTEC, Antonio Fernández, Director de Investigación y Publicaciones del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y la Directora de la Biblioteca de esta institución, Doña Lucero Arboleda de Roa, quien como siempre, ha demostrado un particular interés por la divulgación y preservación del conocimiento a través de todo medio, labor reconocida por todos y últimamente por la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Introducción

Los procesos de urbanización tienen diversas formas de tratamiento, dependiendo de la disciplina a partir de la cual se enfoquen, así como del interés y actitud política y profesional de quien los analice. Generalmente el enfoque de este fenómeno parte del interés de conocimiento de la dinámica del crecimiento poblacional de una determinada comunidad o país, desde la urbanística o de la arquitectónica. En nuestro caso nos interesa plantearlo desde la perspectiva de la gestión de lo urbano y, específicamente, desde el problema del municipio, en tanto que producto de ese fenómeno.

La cuestión Municipal se ha convertido en un problema fundamental y prioritario del debate político en la presente época, también lo es para las ciencias sociales. Pocas veces en la historia de Occidente un debate o una preocupación política han alcanzado el grado de simultaneidad en casi todos los países de este hemisferio como esa temática.

Sin embargo, el desarrollo de los estudios sobre la cuestión municipal no ha alcanzado los niveles del conocimiento logrado alrededor de la cuestión urbana. Pienso que esa circunstancia ha sesgado enfoques y posiciones sobre la real dimensión de la problemática muni-

cipal. De ahí la diversidad de ideas sobre las oportunidades y la pertinencia de dicha cuestión como instrumento de solución de los problemas de la cotidianidad de las grandes urbes y de los espacios locales, así como de instrumento de lucha política para la ampliación de los espacios democráticos y de los proyectos societarios.

Ese sesgo en gran medida se traduce en un sobre dimensionamiento de las reales posibilidades de los municipios de constituirse en agentes de desarrollo y de distribución de oportunidades, además de promotores de cambios en los sistemas políticos, en términos democráticos, a falta de una reflexión y conocimiento a profundidad del ámbito que sirve de marco a la acción municipal: la ciudad.

La cuestión del poder local, emerge con fuerza en una coyuntura mundial, signada por la crisis de las mediaciones políticas tradicionales, los partidos políticos y las asociaciones gremiales y sindicales que dieron origen a los movimientos sociales del siglo pasado. Surge también en el contexto de la globalización de los procesos configurativos de la economía, de la política y de la cultura; el problema se plantea, finalmente, en una profunda y generalizada crisis de las ciudades.

Estas dos cuestiones, la ciudad y el municipio, son anverso y reverso de la misma moneda, pero inexplicablemente pocas veces son tratadas como tales, sino de manera separada. Ya decíamos que sobre la primera se había escrito extensamente y que sobre el segundo, al menos en América Latina y el Caribe, muy poco, lo que explica el desbalance que existe en cuanto a la producción teórica sobre las problemáticas aludidas.

El municipio y su ayuntamiento son inconcebibles sin su ámbito territorial, que es la ciudad y a su vez ésta es inconcebible sin su ayuntamiento, independientemente

te del carácter de los vínculos que éste tenga del poder central.

La ciudad es el lugar donde se cristalizan la relaciones económicas y de poder de los agentes sociales que conforman una sociedad, por lo tanto, es producto y productora de un determinado tipo de sociedad, es al mismo tiempo una sociedad a nivel micro dentro de la sociedad global. Decía Le Courbusier que “las grandes ciudades en realidad son puestos de mando”. En esa creación humana todo tipo de dominación y de poder se cristalizan. El municipio es una de las expresiones del poder y de la sociedad. Con penetrante claridad Don Emilio Rodríguez Demorizi expresaba esa simbiosis entre ciudad y municipio cuando decía que una “ciudad es lo que es su ayuntamiento”.

“La ciudad favorece el arte, constituye en si misma una obra de arte”, sentencia le Courbusier, pero en cuanto espacio construido, es igualmente la expresión del poder, de los aspectos más brutales de éste. Contemplar las ruinas de la antigua ciudad México en la Plaza del Zócalo significa observar una expresión destructiva del poder, lo mismo es la Plaza de la Concorde de París, donde está plantado un obelisco fruto de un saqueo de Francia en Egipto, con los detalles sobre como fue levantado y colocado en un barco para ser colocado allí, como punto final de una caminata por los Campos Elíseos que se inicia en el Arco del Triunfo de Napoleón.

También expresan el cambio de mando sobre un espacio, las huellas dejadas por los clavos que sostenían los mármoles preciados con que se fue revestido el Coliseo Romano al momento de su construcción por el imperio, posteriormente saqueado por los Barberini para revestir la Catedral de San Pedro y otros templos del nuevo poder de los papas sobre la Ciudad Eterna. Finalmente, sin

irnos más lejos, un abuso del poder sobre la ciudad lo constituye el despojo que recientemente hizo el Gobierno de Balaguer de los terrenos del ayuntamiento de Santo Domingo, para construir un centro de la salud en un sitio inapropiado, con el propósito de resarcir favores de lealtades políticas.

De manera que la lectura de la ciudad es una lectura del poder, de las aspiraciones de las colectividades humanas que la han creado, que buscan dejar en ella las huellas perennes de su presencia, hasta el fin del tiempo, en el espacio donde han vivido. La ciudad se configura como "una herencia, de permanencia, cuya finalidad es presentar un testimonio de ambiciones y aspiraciones determinadas, tanto de carácter personal como colectivo, a través de instrumentos perennes: los monumentos construidos en piedra, en mármol, en hierro, en hormigón", (Aymonino, 1983).

De ese modo se expresa la diversidad de actores como las soluciones de realizaciones materiales que configuran los espacios urbanos, ahí radica su complejidad y sus complicaciones, es así como se forma el entramado de las relaciones sociales y de poder que cobran corporeidad en dichos espacios. El hilo conductor que rige los procesos urbanos debe buscarse el carácter de la propiedad inmobiliaria, cuya diversidad de expresiones signan la especificidad de las ciudades, de su dinámica de crecimiento, de la insuficiencia de servicios y equipamientos colectivos y de la lógica de las exclusiones que caracterizan el fenómeno urbano en la actualidad.

David Harvey resume todo esto de manera brillante cuando nos dice que "el urbanismo es una forma social, un modo de vida basado, entre otras cosas, en una cierta división del trabajo y en una cierta ordenación jerárquica de las actividades coherentes, en líneas generales con

el modo de producción dominante. Por tanto, la ciudad y el urbanismo pueden funcionar como sistemas de estabilización de un modo de producción concreto(...) pero la ciudad puede ser también un lugar de contradicciones y, por consiguiente la sede apropiada para el nacimiento de un nuevo modo de producción”.

Barthelélémy, recogiendo las diversas interpretaciones del carácter de las violentas demandas de inclusión en los servicios y equipamientos colectivos que se hacen en las zonas excluidas de la ciudad, expresa que “los desórdenes en los barrios pobres, los conflictos y tragedias que allí se producen, no son más que hechos aislados, irracionales, pero son lentos y profundos signos de la evolución de elementos anunciadores del resquebrajamiento que conmoverá a toda la sociedad”.

De manera que la problemática de la ciudad es la de las relaciones de poder que sostienen los diferentes grupos y clases sociales que se debaten en sus espacios, la imagen física de ella expresa diferencias de oportunidades y diferencias sobre el significado y la función de la estética. Su construcción es una acción colectiva signada por las diferencias sociales entre los integrantes de la colectividad, en ese proceso de construcción prevalece el capital inmobiliario que es su principal promotor, al menos de las áreas que concentran la riqueza.

Por esa razón hablar de administración y poder municipal, no tiene sentido, o al menos es una acción inconducente, si no hablamos de cómo se construyen, cuáles son los agentes sociales fundamentales que participan en los procesos de creación de las ciudades y del significado de éstas.

En esta época signada por la preeminencia de lo económico sobre lo político, donde la expansión del mercado se traduce en una desregulación y destrucción de las

relaciones entre los espacios naturales y los espacios contruidos, hablar de poder local sin plantearnos las posibilidades de control de esa nueva lógica de la producción de riqueza puede conducirnos a la creación de nuevos paradigmas, esta vez sin la profundidad de las bases en que se sustentaban muchos de los que ayer fueron guías potenciadoras de las acciones colectivas y que hoy resultan insuficientes para guiarnos por la senda de una urgente ampliación de los espacios democráticos y participativos.

El capital, para reproducirse necesita del mercado y la expansión de este último se expresa en extensión del territorio que le sirve de marco, principalmente la ciudad. Las grandes y las medianas, receptáculos de una gran masa anodina, manejable, manipulable, con poca capacidad de sustraerse a la oferta de los más inverosímiles objetos y medios de consumo.

En efecto, Max Wëber y Carlos Marx, dos de los más prominentes sociólogos de la ciudad, coinciden en afirmar que ésta es esencialmente un resultado del desarrollo del mercado. En su obra *Economía y Sociedad*, Wëber afirma categóricamente que “toda ciudad es una “localidad de mercado”, es decir, que cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local, en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercios o de ambos [...] la ciudad es un asentamiento de mercado”.

Para Marx la ciudad es una forma de existencia de la propiedad y del capital, además es el lugar del surgimiento de una nueva sociedad, impulsada por la lucha de agentes sociales para imponer sus intereses de clases. En el *Manifiesto Comunista*, Marx dice lo siguiente: “De los siervos de la gleba de la edad media surge el

pueblo llano de las primeras ciudades; de este pueblo llano saldrán los primeros elementos burgueses", y debido al desarrollo de esa "fuerza social la ciudad usurpará el poder aristocrático y dará origen a una nueva organización política :el municipio". (Bettin, 1982).

Independientemente de que se pueda afirmar que es todo lo contrario, porque en la actualidad es la ciudad la que hace el mercado, porque en gran medida ella, en cuanto creación de varios agentes sociales, cobra una relativa forma propia de expresión no mecánicamente controlada por éstos, hay un hecho incuestionable: La ciudad, lo urbano, constituyen una cristalización de la forma de existencia del capital y expresa una diversa forma de vida y de propiedad.

La profunda crisis de la ciudad, constituye una demostración palmaria de la crisis de la presente civilización, forjada bajo el signo del desarrollo capitalista, independientemente de los ensayos alternativos intentados en algunos países.

El surgimiento de la propiedad privada inmobiliaria significó la quiebra de la antigua organización social basada en la propiedad comunitaria de los bienes producidos en el territorio citadino, dando paso a otra forma de existencia del suelo, el cual se transformó en mercancía, al agregarle el valor del uso (no comercial) que tenía anteriormente el valor de cambio.

De ese modo el suelo se convirtió en mercancía, modificando radicalmente las relaciones que anteriormente existían entre el mundo rural y el urbano, y junto a ello, las relaciones entre los diferentes agentes sociales que vivían en cada uno de esos espacios.

El predominio del comercio y la industria sobre la producción agrícola, significó una revolución en el uso del suelo como nuevo componente del capital, que ha

tenido una influencia fundamental en toda la organización social y territorial de la sociedad moderna.

La búsqueda incesante de una expansión de capital ha tenido una incidencia determinante en la configuración de los espacios urbanos de ciudades modernas, tanto grandes como medianas. Siendo la propiedad inmobiliaria la utilización del suelo urbano para fines comerciales e industriales el motor de esa expansión.

La renta de la tierra urbana en los países desarrollados se incrementa a través de una lógica de comportamiento del capital, a través de la confluencia de dos agentes fundamentales: los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios, o sea los agentes vendedores y particulares.

En tal sentido, la construcción de terrenos edificables lo hace el capitalista privado, respaldado por una estructura del sistema financiero lo suficientemente sólida que le permite un mayor control del terreno, lotificado para una eventual venta con mayores ventajas en términos de renta diferencial y absoluta. O sea, que el inversionista inmobiliario, al tener un volumen de capital de cierta solidez y respaldado por un sector financiero sólido, podía mantener su proyecto de inversión dentro de los parámetros deseados para una óptima venta: formas de uso del suelo, tipo de construcción de viviendas y una población a la cual estaba dirigida, económicamente solvente. Sólo tiene que esperar que se produzcan esas condiciones y de ese modo puede tener un mayor control de la oferta y demanda del bien suelo.

En los países pobres o de limitado desarrollo económico esa circunstancia resulta devastadora para cualquier intento por controlar la creación de los espacios urbanos, tanto para el gobierno central como para los gobiernos locales, sobre todo para estos últimos.

De manera que si es la reproducción del capital la que crea la forma y esencia de los espacios urbanos, debemos preguntarnos si es posible un control o administración de estos espacios sin instrumentos de poderes capaces de regular la actual ley ciega de la forma de reproducción de la riqueza, reproduciendo al mismo tiempo la miseria y la exclusión social.

La administración municipal supone la administración de lo urbano, pero en realidad el principal productor de lo urbano es el capital, el cual de más en más tiende a sustraerse del control de la política y de sus mediaciones. También produce lo urbano la colectividad, cada uno en sus respectivas dimensiones espaciales, y con sus particulares lógicas, tendiendo el primero a crear mayores complejidades y complicaciones para la gestión municipal.

La gran contradicción del municipio consiste en que la legitimidad de su competencia se basa en el supuesto de que administra un espacio para garantizar los intereses de la comunidad, preservando y potenciando mayores niveles de la calidad de vida de cada uno de los miembros que integran dicha comunidad, sin embargo, la producción de ese espacio se efectúa bajo el impulso de la fuerza que por de la naturaleza del sistema tiene una relativa autonomía frente a las determinaciones políticas: el capital, cuya lógica se orienta por su optimización, al margen y las más de las veces, en contra de los intereses de la comunidad.

La contradicción del capital es que al expresar su forma de existencia en lo urbano,¹ aparentemente impulsado sólo por sus propias leyes para la reproducción, tiene que dotarse de una organización jurídica y política que

1. Esta alusión del concepto urbano viene referida al concepto ciudad, alrededor de esas dos acepciones hay una polémica que gira en torno a si son sinónimos o no, en este caso nosotros las usamos como sinónimos.

formalmente legitime esa reproducción, esa organización jurídico-política es el Estado Nacional a nivel macro y el municipio a nivel micro.

Siendo "el municipio la organización jurídica del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico", según la tradición del régimen municipal español, y diría que universal, los márgenes del accionar del capital y sus promotores, elementos determinantes de la producción de lo urbano, de la ciudad, pueden encontrar sus límites en la acción reguladora del municipio, por demás necesaria y hasta buscada por el capital y sus agentes.

Para ello es imprescindible plantearse el problema de la gestión municipal y de la ciudad como una cuestión política que desborde los meros aspectos administrativos en que se desempeñan las autoridades municipales y otros agentes sociales que han asumido la cuestión urbana municipal como sus principales tareas y acciones políticas y/o comunitarias.

Hemos insistido en evidenciar la acentuada tendencia hacia preeminencia de lo económico de sobre lo político en la época actual, con propensión a limitar las funciones de las instituciones políticas, además las libertades individuales. Es necesario reflexionar sobre ese innegable hecho, pero también es importante darnos cuenta que concomitantemente y aunque parece paradójico, se desarrolla una acentuada tendencia hacia la eclosión de las más variadas formas de organización de la sociedad civil en los niveles locales, pero con demandas que desbordan esos marcos.

En la generalización de la tendencia organizativa de los diferentes grupos sociales y sus demandas de participación política y de igualdad de inclusión en la distribución de los bienes y servicios que socialmente se producen

radica la posibilidad de la municipalidad de establecer una regulación de la producción de lo urbano, con un contenido diferente.

No obstante, si bien esa posibilidad es real, varios elementos se deben conjugar para que se produzca. Uno de ellos es que la clase política entienda que las voces que manifiestan la peligrosidad de la expansión de la exclusión y la reclusión espacial no son simples manifestaciones de la sempiterna tendencia de las colectividades humanas de ver en términos apocalípticos los momentos de larga y profunda crisis, sino reales signos de una quiebra del orden establecido de consecuencias imprevisibles para toda la sociedad.

El otro elemento necesario para establecer una práctica de gestión urbana y municipal que pueda controlar la producción de lo urbano es que para esos fines la sociedad civil organizada, logre romper los prejuicios y las actitudes hacia la política y los políticos que obstruyen sus posibilidades de lanzar iniciativas conjuntas con éstos, sin perder sus identidades, para incidir en la construcción de la ciudad y del hábitat.

Ello implica una modificación de viejas actitudes y tendencias, tanto de los análisis de los elementos que configuran las realidades políticas y sociales, como de las prácticas que se derivan de aquéllos. Existe una muy difundida inclinación a observar los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales de manera aislada, por eso, muchas veces no logramos captarlos como una totalidad, como un sistema de relaciones dentro de una dinámica de particular expresión, en la que todas las partes, en su interacción, encuentran los límites y/o potencialidades que la dinámica del todo les confiere, además es posible advertir las contradicciones intrínsecas de cada una de las partes, además de las que les esta-

blece la dinámica en que se desenvuelven como parte de un todo.

En tal sentido, casi siempre tendemos a atribuirle carácter ineluctable a la fuerza de algunos de los elementos que configuran los procesos societarios o históricos. A veces pensamos que las fuerzas del capital, cristalizadas en lo urbano, tienen un accionar tan determinante, por su propia naturaleza, que no pueden ser reguladas por otras instancias de la sociedad, que como las instituciones políticas, son manifestaciones de la forma en que se cristaliza el capital. Otras veces nos inclinamos a pensar que la razón cobra una fuerza material en la conciencia de la colectividad, que clama justicia y se convierte en un medio a través del cual las instituciones políticas y sociales pueden establecer el reino de la justicia y de la ley. Pensamos que ni una cosa ni la otra. La visión fragmentada de cualquier realidad conduce a conclusiones erradas; los extremos y la parcialidad de prácticas y de propósitos finales no conducen a una objetiva comprensión de la realidad, ni mucho menos a transformarla y superarla positivamente.

La crítica que se hace a las posibilidades de una gestión municipal y urbana con capacidad de enfrentar con éxito los efectos distorsionantes del capital inmobiliario sobre las ciudades, bajo el alegato de que no puede ser controlada en los niveles locales la acción de una fuerza de carácter general como lo es la del capital, es solamente válida si erróneamente se admite que esta fuerza para reproducirse no necesita de un contexto, el cual, como dijimos anteriormente, está configurado por una pluralidad de agentes y sujetos sociales, cuyos intereses no necesariamente coinciden con los del capital. No existe una correspondencia mecánica entre las instancia política y la económica.

Los alcances que pueda tener una acción reguladora de un ente político – administrativo a nivel local (independientemente del fin último de la acción), puede tener repercusión a nivel macro si en otra localidad se asume como experiencia que impulsa hacia una práctica conducente a su aplicación. Ejemplo el éxito de la municipalización de un servicio, o de una gestión económica que permita la explotación de un recurso para el desarrollo de una localidad, puede extenderse como práctica que se generaliza y que se asume como reivindicación general de los entes locales.

Otro elemento que explica los límites de la acción del capital como productor de lo urbano es que éste busca la máxima ganancia; impulsado por esa variable, hoy día éste tiende a buscar las ciudades intermedias para su colocación, debido a que el costo del suelo de las metrópolis incide sobre la rentabilidad y el período de recuperación de la inversión. Esa circunstancia es una evidencia de que la reproducción del capital tiene límites, que crean sus propias contradicciones. Obligado a buscar nuevos espacios, los de menor dimensión, donde el costo de la creación de infraestructuras de más bajo costo, se debe reproducir en ámbito donde las relaciones entre poder y sociedad civil son más intensas y estrecha como lo son los espacios locales.

Son esas las ventajas comparativas que tiene el municipio para una acción reguladora más efectiva y para un ejercicio del poder con mayores niveles de eficiencia y con un más alto grado de democratización de la sociedad.

Esa nueva perspectiva de la actividad política no es suficiente para la solución definitiva del problema de los servicios y del acceso a los bienes que crea la comunidad, pero sí del impulso de una gestión municipal

participativa, como nueva estrategia de la práctica política, con reales posibilidades de regular los procesos de urbanización, que cree una nueva dinámica de la acción política, un nuevo escenario cuya influencia para la construcción de formas de acciones y planteamientos conducentes a mayores niveles de transformaciones dependerá de las fuerzas que la impusen.

El abordaje de la problemática de la urbanización y de la gestión municipal plantea muchas preguntas que permanecen sin respuestas, no pretendemos ser la excepción, ¡por caridad!; sin embargo, como dice el aforismo, desde el momento que se plantea un problema, comienzan a sentarse las bases para su solución. No nos anima el simple deseo de hacer más complejo un problema, que difícilmente pueda serlo más, nos anima insistir en la idea de que en la República Dominicana el debate sobre esta temática debe alcanzar un nivel de reflexión que plantee aspectos nodales del problema.

Por otro lado, dejando claro que no somos particularmente inclinados a los encasillamientos a que muchas veces nos conducen las conceptualizaciones, queremos llamar la atención sobre el uso y abuso de algunos conceptos que son claves para el debate sobre los procesos de urbanización en este país y de la participación de la población en dicha dinámica.

En el discurrir de este texto hacemos reiteradas alusiones al concepto urbano, nos interesa destacar a este propósito que en la República Dominicana esta acepción en su uso carece de un contenido sociológico y rigurosamente demográfico para las autoridades que han hecho la división política y territorial del país. De suerte tal, que la categoría de urbano lo adquiere una comunidad de manera muy arbitraria, generalmente primando el criterio de las ventajas políticas del legislador.

Del resto sobre la conceptualización de lo urbano hay muchas divergencias, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene una idea lo suficientemente vaga para que cualquier país establezca su criterio, al margen de los que generalmente son de uso más o menos corriente en el mundo de la academia. Para la ONU urbano es "un agrupamiento de población distinto e indivisible (llamado igualmente aglomeración, lugar habitado, centro de población, grupo, etc.), cualesquiera que sean sus dimensiones, que tenga un nombre o un estatuto localmente reconocido y que funcione como entidades socialmente integrada".²

En general lo urbano alude a una concentración poblacional, en un espacio determinado que ha alcanzado un número de habitantes y una densidad que permite significativos niveles de diferenciación social y espacial. Ello determinaría una división del trabajo, con tal grado de niveles y articulación, que le permite diferenciarse de la aglomeraciones rurales. Lo urbano supone un desarrollo de una cultura, de un modo de vida, casi nunca convincentemente explicable.

El establecimiento de la diferencia entre lo urbano y lo rural radica fundamentalmente en los grados de complejidad y diferenciación que alcance una determinada aglomeración, lo cual implica niveles de producción, uso de tecnología y forma de vida donde lo público y lo privado tengan una relativa separación. Nos dice Castells (1976), que "la imposibilidad de encontrar un criterio empírico para la definición de lo urbano para muchos "es más que una expresión teórica. Esta imprecisión es ideológicamente necesaria para connotar, a través de una organización material, el mito de la modernidad".

2. Citado por Philip M. Hauser en su libro "La investigación social en las zonas urbanas". 1972.

Amparado en esa imprecisión fue que los ideólogos del dictador Trujillo elevaron a la categoría de urbano a diversas localidades, principalmente aquellas fronterizas con Haití.

Finalmente nos interesa destacar la especificidad de la ciudad dominicana, principalmente la de Santo Domingo, su proceso de urbanización jalonado por diversos factores de índole históricos y políticos, además de la especificidad del municipio y su ayuntamiento como herencia de nuestro pasado colonial.

PRIMERA PARTE

PROCESO DE URBANIZACIÓN EN SANTO DOMINGO

Orígenes del Ayuntamiento

Especificidad de la ciudad y del cabildo europeos

La ciudad fue el escenario donde se desarrollaron los grupos sociales que produjeron la nueva organización de las fuerzas productivas surgidas luego de la destrucción de la formación social pre-capitalista. La burguesía, que los encabezó, desplazó a la aristocracia como grupo hegemónico, tanto en la conducción política como en la producción del espacio urbano y tomó el control de la ciudad.

La nueva organización política que se creó para el control de la ciudad fue el Ayuntamiento y con éste no solamente se produjo una forma particular de dominación política, sino que fue la forma de organización de nuevos grupos económicos, que hicieron de lo urbano su lugar de reproducción política y social.

El municipio con su Ayuntamiento, según Max Wëber es un producto básicamente de las ciudades de la Europa transpirenaica, debido al hecho de que fue allá, en los Montes Pirineos, donde las fuerzas productivas que surgieron luego de la destrucción de la formación social pre-capitalista, potenciaron el desarrollo de una burguesía, que unificada por el interés de impulsar el mercado,

creó el ayuntamiento para el ejercicio de su poder político. En tal sentido dice Wëber al respecto: "El ayuntamiento urbano, en pleno sentido del vocablo, lo conoce como fenómeno extendido sólo el occidente". (Max Wëber, 1981)

El municipio surgió en el continente europeo y no en Asia o Medio Oriente, a pesar de que estas dos regiones tenían ciudades más viejas y más pobladas que las europeas, por el hecho de que en Europa se desarrolló el mercado, bajo el impulso de la burguesía y sus diversas fracciones, que se unificaron con el objetivo de potenciar sus actividades económicas al margen de intereses religiosos y de clanes que predominaron en los grupos sociales, económicos y políticos que controlaban las ciudades del Medio Oriente y de Asia.

La defensa de la ciudad, muchas veces en el plano militar, contra las acciones de la aristocracia unificó a la burguesía y se convirtió en factor de desarrollo citadino y de la liberalización, tanto de diversas formas de producción, como de la servidumbre de la fuerza laboral rural y urbana.

Si bien es cierto que al frente del Ayuntamiento quedó la burguesía, por ser decisiva su organización en el enfrentamiento contra el Comes, o conde,³ otro sector social, el pueblo, compuesto por los artesanos, jornaleros, obreros, etc., antes excluido de todo derecho político, comenzó a participar y a exigir prerrogativas en la vida pública y en la conducción de la ciudad; de esa manera el desarrollo de lo urbano, significó el inicio de

3. El Comes, o conde era la autoridad política de la ciudad; sin embargo, residía en el campo, junto a otros señores feudales. Allí tenía sus riquezas, aunque gobernaba las ciudades. Esa situación le generaba una cierta debilidad, pues los pequeños comerciantes y artesanos, radicados en la ciudad, finalmente se apoderaron del control económico y políticos de las ciudades.

la lucha y plasmación del primero de los derechos humanos: la igualdad de los hombres y de las mujeres.⁴

El municipio europeo fue, en sentido general, el triunfo de una nueva forma de organización de la economía y de la política, con una nueva concepción de democracia y de la libertad, a pesar de las limitaciones que tenían algunos grupos sociales para el ejercicio de esa democracia. También, es necesario apuntar que con la hegemonía de la burguesía sobre los remanentes de la aristocracia surgió la dominación de lo urbano sobre lo rural.

El triunfo de la ciudad-municipio sobre la aristocracia significó la aparición de un nuevo poder, el cual se abalanzó sobre el campo, sometiéndolo e integrándolo a la nueva forma de producción emergente: el capitalismo.

El nuevo predominio de la ciudad sobre el campo significó el florecimiento de varias ciudades-mercados, con estrechas relaciones entre sí. Ese fenómeno dio lugar al surgimiento de territorios que se unificaron desde el punto de vista económico, cultural, político, lingüísticos, de peso y medida, que fueron los elementos constitutivos de la Nación, o sea un territorio unido por

4. Los tres momentos de la lucha por el establecimiento de los derechos humanos, han sido: primero la declaración de la igualdad de todos los seres humanos; segundo el reconocimiento de la libertad política que consagra el derecho a elegir y ser elegido a través del sufragio universal a finales del siglo pasado (del cual, en la mayoría de países estuvieron excluidos los pobres, las mujeres y claro está, los negros) y tercero, en el presente, donde además de los dos primeros se establecen los derechos ciudadanos. Con este último reconocimiento se pretende consagrar la igualdad de oportunidades al disfrute de los servicios y equipamientos urbanos, en la época del predominio de lo urbano en todos los continentes (lo será a partir del 2000). Sin embargo, a pesar de la declaración de la igualdad de oportunidades, la exclusión sigue siendo la regla en todo el mundo. Por eso muchos autores plantean que ya no se debe limitar a la exigencia de esa prerrogativa, sino se debe exigir la igualdad de oportunidad de inclusión de la población en los servicios públicos fundamentales (Barthélémy 1995).

la fuerza del mercado. Ese territorio necesitó una forma de poder más amplia que la local, constituida por la Nación y, de ese forma apareció la necesidad del Estado Nacional centralizado, hegemónico y soberano sobre todo el territorio nacional.

Ese fenómeno fue más claro en su expresión en las ciudades del centro-norte de Italia. Una red de relaciones entre una serie de ciudades de ese país, que en cierta medida fueron continuidad de experiencias romanas tardías en el plano de la democracia, hizo posible que allí se crearan nuevas estructuras y poderes políticos urbanos, una reorganización del territorio provincial y la creación de un sistema productivo. Eso alentó el desarrollo del mercado, su expansión en varias ciudades y la necesidad de formas nuevas de administración política.

La nación surgida de esa unión de centros urbanos, fue la base de la aparición del Estado centralizado. La ciudad pues, inicialmente le dio origen a lo nacional y posteriormente hizo lo mismo con el Estado.

La burguesía comercial utilizó la ciudad y el poder que sobre ella tenía, para reproducirse y, posteriormente para ensancharse, uniendo una ciudad con otra; mediante el comercio primero y estableciendo una división del trabajo entre ellas después. Toda esta trama se desarrolló siempre dentro de una acentuada pluralidad de actores, los cuales establecieron sus relaciones a través de reglas que garantizaban una relativa libertad e igualdad entre ellos.

La ciudad-municipio originó entonces, el desarrollo de la democracia política y de la participación y de la auto-gestión de los ciudadanos. Posteriormente estas prerrogativas se extendieron y se garantizaron a través de otras instancias políticas, tales como el parlamento, el gobierno central y las administraciones y poderes locales.

El fortalecimiento del Estado Central a la postre tuvo como consecuencia el debilitamiento, de hecho, de los entes locales, pero no significó, en el imaginario de los actores fundamentales de los sistemas políticos, su anulación como forma de plasmación del ejercicio de la soberanía, a través la división de poderes en las instancias propias de la democracia representativa.

En España los fenómenos relacionados con el origen de la ciudad sucedieron de otro modo, el desarrollo de las fuerzas productivas, la estructura de clases de aquel país determinaron otro tipo de ciudad y otro tipo de administración y poder local. Allí hubo otro proceso de desarrollo del fenómeno urbano. La guerra contra los moros, determinó otra organización y otra lógica de las ciudades.

Más que mercado-plaza, las ciudades fueron utilizadas para la defensa y, como es de rigor en toda fortaleza, no fueron administradas con criterios democráticos, sino básicamente militar. El control de éstas no estuvo en manos de los grupos económicos en ellas radicadas, sino en el gobernador al servicio de la Corona. Las ciudades fueron consideradas como extensión del poder central. No fueron plazas-mercados conquistadas por burgueses para reproducir su forma de riqueza, sino plazas-fortalezas para reproducir el dominio de los soberanos y para la defensa de éstos, en su lucha de cinco (5) siglos contra los moros.

La concentración de la población en un territorio determinado tenía como función principal su protección y, por consiguiente, la expulsión del grupo percibido como invasor, en este caso los moros. En las ciudades española no se conocía pues, la pluralidad de actores y la lucha por expresar libremente cada uno sus intereses como sucedió en Europa. El municipio tenía su existen-

cia, e incluso su importancia, en tanto que unión de ciudadanos identificados por la comunidad de intereses, pero sus funciones, la fuente de su legitimidad eran diferentes a las del resto de Europa.

En Europa las autoridades municipales recibían su legitimidad mediante elecciones más o menos libres. En España las autoridades eran nombradas por la Corona. Las alianzas intermunicipales, que se llamaban “hermandades”, eran formas de alianzas militares para reforzar el dominio del rey, no para la defensa de la autonomía municipal.⁵

No podía ser de otra manera ya que en las ciudades no existían sectores burgueses con cierto poder y con determinado interés de expandir el mercado, por lo tanto, la protección de sus intereses se dejaba a los militares al servicio del rey.⁶

5. Manuel Castells, en su obra “La Ciudad y las Masas”, le dedica un capítulo a la revolución de las comunidades de Castilla de 1520–1652. Ese fue un movimiento que efectivamente reivindicó el derecho de los ciudadanos a tener autonomía local, el derecho a la libre elección de los funcionarios municipales. Ciertamente es que ese movimiento obliga a matizar el criterio de las diferencias entre la ciudad española de la europea. Sin embargo es incuestionable que la revolución de Castilla no fue un movimiento de grupos burgueses contra la Corona, porque a diferencia de Europa transalpina y del centro–norte italiano, esos grupos eran muy débiles, por lo cual su lucha aunque tenía objetivos claramente democratizadores, no tuvieron una clase que los sostuviese y que los necesitase tanto para su reproducción. Es posible que por esa razón el movimiento fue derrotado sin que tuviese la represión histórica y política que tuvieron las luchas de la burguesía europea contra la aristocracia. Por momentos esa lucha tuvo tal nivel de agudeza que el norte de ese continente la burguesía le prohibió a la aristocracia vivir en las ciudades.

6. Alvaro Portillo nos dice hasta qué punto la corona española quiso exportar su modelo de ciudad en América pues nuestro diseño urbano en forma de tablero de ajedrez, con plaza central (donde generalmente se encontraba el edificio del cabildo, la fortaleza militar y la iglesia), era consagrado legalmente como la forma obligatoria de las ciudades que se fundaban según la ley de 1573, dictada por el rey Felipe II.

Especificidad de la ciudad y del cabildo latinoamericanos

La configuración que tuvieron las ciudades fundadas en América por los españoles a raíz de la empresa colonial, en gran medida se orientó básicamente por el modelo imperante en la península. El nuevo territorio no fue más que una expansión de la Corona. Las ciudades tenían como función, ser vías de penetración hacia el interior de los nuevos territorios, para extraer la riqueza real o supuestamente allí radicada.

En América Latina, la política precedió y orientó a las instituciones económicas, el territorio fue ampliado como forma de reafirmación y expansión del poder de la Corona. Con la política se creó el territorio y posteriormente el mercado, pero con el agravante de que el ejercicio de la política, como elemento que creaba un nuevo orden, sólo era prerrogativa de aquéllos delegados por el poder central del territorio de ultramar, que era absoluto y excluyente de toda expresión de interés o voluntad diferente a él.

La ciudad así creada no fue una expresión de lucha de clases de ciudadanos contra señores feudales, por la conquista de un territorio para potenciar su forma de producción de riqueza, como ocurrió en la Europa allende los montes Pirineos.

La ciudad que heredamos fue el otorgamiento de un poder a quienes la gobernaron, para la conquista del campo, y del territorio en nombre de quienes otorgaron ese poder; por esa razón, la historia de nuestro cabildo ha sido básicamente la historia de un poder delegado, no ejercido democráticamente, no realmente autónomo, sino siempre tutelado por el poder central.

Las ciudades latinoamericanas durante la Colonia y

sobre todo las capitales, tenían una preeminencia sobre su entorno rural, por ser los centros de decisiones políticas y administradoras de los intereses económicos del poder colonial.

La ciudad colonial tenía como función principal ser el punto de partida para la conquista de la riqueza que se encontraba en su interior. Era además, la avanzada-fortaleza de donde se partía hacia la conquista de otros territorios de ultramar. De esa circunstancia se derivaba su preeminencia económica y política sobre el mundo rural que la circundaba. Sin embargo, esa forma de predominio de lo urbano sobre lo rural fue muy particular de la América Latina. No fue fruto de un desarrollo de las fuerzas de mercado, como sucedió en Europa central y nórdica durante el proceso de configuración de sus ciudades como centros económicos y político, sino por su condición de centros de las decisiones políticas y de puente por donde penetraba la dominación de la corona. De ahí gran parte de sus debilidades.

Tanto en la isla de Española como en toda la América Latina y el resto del Caribe hispanohablante el Municipio o Cabildo fue instituido como primera forma de poder, con la finalidad de administrar territorio, pero bajo estricto control de la Corona. Sin, embargo, esa institución gobernaba y administraba un espacio que no expresaba un mercado creado sobre la base del impulso de su desarrollo, sino como expresión de la expansión del poder político de la Corona.

Su constitución como espacio urbano, donde los grupos sociales predominaban con apoyo y amparo de un poder extra-territorial, más que la ciudad forjada por la conjura de los burgueses, como ocurrió en la Europa transpirenaica, recordaba a las ciudades gobernadas por grupos sociales que ejercieron el poder sobre un territo-

rio amparados en el privilegio, en la costumbre o la religión descrita por Wëber. Por eso la trama y el tejido urbano que inicialmente fueron forjando, resultó un tanto artificial, pues la permanencia de su población era a veces temporal.⁷

El carácter de avanzada militar, que en sus inicios tuvieron casi todas nuestras ciudades, sesgaba las demás actividades, "las relaciones mercantiles y artesanales estaban sujetas a férreos cánones de difícil transgresión. El principal protagonista en el control y promoción de estas actividades fue el Cabildo" (Portillo, Alvaro; 1982). Sus funciones eran importantes, pero siempre orientadas hacia la consolidación del poder de ultramar.

El control sobre el territorio no era para la reproducción y regulación de intereses de grupos sociales, a través de reglas de juego democráticamente establecidas, para expresar su diversidad y pluralidad, sino para plasmar allí el poder del rey.

En la ciudad española lo político tuvo una preeminencia sobre lo económico, pues los agentes sociales que se reproducía en esta última esfera tuvieron que someterse a los imperativos del poder central. En Europa lo económico tuvo un papel determinante sobre la forma de ejercicio del poder político, esa variable permeó y determinó el carácter de las instituciones a través del cual éste se ejerció.

Después de la independencia latinoamericana, el rol y significado de la ciudades en la sociedad se revertió, y comenzó un período de predominio de los poderes de los nuevos líderes que establecieron sus dominios sobre las comunidades locales de carácter rural.

7. La condición de avanzada militar de Santo Domingo que determinó su abandono en el siglo XVI, tuvo una profunda repercusión no sólo para su historia sino para todo el país.

Esas nuevas fuerzas políticas tenían sus mayores intereses económicos en el campo, pero al mismo tiempo poseían gran influencia sobre las ciudades. En ellas tenían sus residencias, de ese modo, se reproducían económicamente como grupos sociales a través de las actividades que en ese orden realizaban en el campo, pero al vivir en las ciudades, reproducían allí los valores, las ideas predominantes en el mundo rural, de donde obtenían sus riquezas. En tal sentido, la llamada cultura urbana basada en la racionalidad burguesa no tuvo una sólida sedimentación, entre otros factores, debido a los profundos cambios producidos, tanto en las estructuras de poder como en las características de los grupos y clases sociales emergentes después del proceso independentista.

La debilidad de los nuevos estados nacionales, expresada en la falta recursos económicos para invertir en obras públicas, la educación y el fortalecimiento de las instituciones sociales básicas, provocó un acentuado debilitamiento de las ciudades. En ellas se consolidaron los valores culturales propios de la vida rural, cayendo en una especie de limbo en casi todos los órdenes, lo que ponía en entredicho su categoría de comunidades urbanas.

Después de la independencia, los estados emergentes, lejos de desarrollar la autonomía municipal, le restaron las pocas atribuciones que habían heredado de la época colonial, castrándole las posibilidades reales de gobiernos locales.

No podía ser de otro modo, la fragmentación del territorio ocurrida en América Latina, tras la ruptura colonial, lo que hizo fue fortalecer los poderes regionales de los nuevos gobernantes, sin otro propósito que el de garantizar intereses localistas. En gran medida esto se de-

bió al hecho de que cuando se alcanzó la independencia en América Latina, todavía no se había formado una burguesía con un crecimiento tal que la impulsase a crear instituciones políticas lo suficientemente sólidas que les permitiesen su reproducción en el mercado, en la plaza.

A partir de la independencia las ciudades fueron gobernadas no por burgueses, sino por una coalición entre sectores burgueses ligados al comercio y a los propietarios de tierras del campo. Fueron territorios administrados no democráticamente; a veces eran zonas urbanas gobernadas con criterios de hacienda; muy a pesar de que desde el punto de vista de la división de poderes, el municipio, en cuanto institución, siempre se mantuvo. Como proyecto de división político-administrativa y de carácter democrático siempre ha tenido vigencia, pero en sentido general, la práctica siempre ha negado el proyecto.

La explosión demográfica de los primeros años del siglo XX, produjo un proceso de crecimiento urbano acelerado en América Latina, con una afluencia a los centros citadinos de una masa de población campesina, que presionó un proceso productivo dentro de unas condiciones de dependencia, que han impedido absorber dicha población en las ciudades. Estas han visto multiplicar sus habitantes, sumiéndolos en una crisis de proporciones verdaderamente alarmante, lo que ha agudizado la crisis misma del municipio.

Los gobiernos locales, desde el punto de vista formal debían administrar las ciudades, pero aunque resulte paradójico, en los hechos, muchas de sus atribuciones les fueron limitadas, precisamente en el momento en que más lo necesitaban. El nuevo proceso de urbanización, realizado bajo unas muy complejas y deformadas relaciones de producción capitalista, tenía necesariamen-

te que hacer borrosa la forma de administración local. Mas, no sólo ésas fueron las razones que hicieron más difícil la administración, sino los intereses espurios de los grupos dominantes, que crearon un sistema político que también marchó inmerso en una profunda crisis. De forma más acentuada en un sitio que en otro, es cierto, pero ésta ha sido nuestra herencia urbana.

Lo Urbano y el Municipio en la Historia Dominicana

Con la proclamación de la Primera República en 1844, en la división territorial y de poderes del país se consignó que la provincia de Santo Domingo, al igual que las demás, quedaban divididas en comunes y municipios.

La capital era la común cabecera y, como todas las ciudades principales de provincias, tenía su gobierno municipal, cuyas autoridades eran elegidas mediante elecciones reglamentadas por las leyes electorales de aquella época. Así se seguía la tradición de división de los poderes, conforme a los legados constitucionales de Francia y los Estados Unidos.

Todos sabemos las vicisitudes del pueblo dominicano para establecer un sistema político basado en principios democráticos respetados y aplicados por quienes dirigen el Estado y sus instituciones. En nuestro país las tendencias autoritarias, excluyentes, han sido hegemónicas a lo largo de nuestra historia, ello así entre otras razones, porque durante las primeras décadas que siguieron a la proclamación de la República, el desarrollo de las fuerzas productivas fue bastante limitado.

El crecimiento poblacional fue prácticamente insignificante, y aun en aquellas ciudades donde hubo un auge relativo, desde el punto de vista económico y poblacional, los niveles de desarrollo alcanzados fueron tan modestos que no dieron grupos sociales lo suficientemente sólidos, con intereses económicos reproducidos en un mercado de cierta importancia, y que se plateasen como objetivo el control y la administración de estas ciudades. Estas siguieron administradas con la precariedad que le era consustancial a los grupos dominantes. Estuvieron bajo el amparo y dominio del poder central, muy a pesar de la existencia del municipio como proyecto de poder local autónomo.

Por otra parte, la forma del ejercicio del poder local fue una expresión bastante aproximada del grado de desarrollo de los principales agentes sociales, políticos y económicos presentes en el sistema político y el ámbito social que le sirvió de marco.

Los grupos económicos que tenían a la ciudad como lugar de su reproducción, además de ser débiles económicamente, estaban muy subordinados al poder político centrado en el Ejecutivo. El poder local no es una copia fiel del poder central que le sirve de marco, pero en gran medida es su reflejo, de ahí su condicionamiento y a veces, las razones de su subordinación. En nuestro país el poder municipal, basado en el principio de la participación democrática, entraba en contradicción con las concepciones sobre el poder establecidas por las clases o fracciones que controlaban el Estado, éstas no podían permitir a nivel local lo que negaban a nivel nacional. No lo hacían, no porque así se lo propusieran, sino porque así era la lógica de su dominación.

Con ello no queremos decir que pueda darse el caso de que en un sistema político determinado, sectores de

la oposición de la clase dominada no puedan crearse un espacio político de tal magnitud, fruto de una bien llevada lucha por la hegemonía, que le permita el control de ciudades y hasta de regiones de significativa importancia. Hay varios ejemplos en países no sólo de gran desarrollo económico, como Italia, Francia y los Estados Unidos, sino en países ubicados entre los denominados subdesarrollados, como el caso de Perú en los años ochenta (80).

En la historia de nuestro país, y también en la de otros de América Latina, ha habido siempre una gran tensión entre los proyectos y las prácticas políticas y sociales. En esta región casi siempre se ha ejercido el poder soslayando las instituciones, violando la institucionalidad, pero siempre luchando por la aplicación de un orden constitucional, por enmarcar las acciones del poder dentro de una supuesta (y muy pregonada) legalidad.

Existe y casi siempre ha existido una búsqueda, no siempre exitosa, de una legitimidad de la práctica política. Siempre el poder ha querido un marco jurídico legal en cuanto a su forma. Nuestro continente es un buen ejemplo de luchas constitucionales para establecer proyectos sociales enmarcados dentro de la democracia, en los cuales las fuerzas progresistas casi siempre han sido derrotadas. Ello explica que se establezcan sistemas políticos formalmente democráticos, pero en la realidad opuestos a estos principios.

Por eso en nuestro país se conservaba la práctica de mantener el municipio gobernado a través del ayuntamiento. Ese principio comenzó a cambiar a partir de 1934 cuando se creó el Distrito Nacional para sustituir a la provincia de Santo Domingo. Se cambió la forma institucional de administración de la ciudad mediante la creación del llamado Consejo Administrativo, depen-

diente directamente del Poder Ejecutivo. Los miembros de ese organismo eran nombrados por el presidente de la república, retrotrayendo el gobierno de la ciudad a niveles tales, que hasta en forma y contenido eran más atrasados que el municipio colonial. Para ese entonces gobernaba en el país el dictador Rafael Leonidas Trujillo, quien sólo tenía cuatro años en el poder, de los 31 años ininterrumpidos que se mantuvo al frente del gobierno dominicano y todavía no podía delinear una estructura de su aparato de dominación, donde se plantease el municipio como momento de dirección política autónoma del poder central, aun en su forma.

Aquí volvemos a ver la relación territorio municipal y poder central, la dictadura trujillista cambió la forma de gobierno del ayuntamiento, eliminando la formalidad de poder local fruto del sufragio universal. La centralización y personificación del poder en la figura de Trujillo asestó un golpe demoledor a la tendencia autonomista del gobierno municipal a través de un ayuntamiento. La ciudad se convirtió en un mercado mediante el cual se potenciaba el monopolio sobre la economía, que Trujillo fue forjando durante su dominación; no era un mercado, una plaza controlada por burgueses, con su lógica de la libre competencia, sino un lugar de reproducción de la fortuna del dictador.

De manera que el control y monopolio económico se traducían en una forma política autoritaria y excluyente del dominio de la ciudad capital y de las demás ciudades, pues éstas pasaron a ser instrumentos de reproducción y expansión del nuevo poder. Quienes dirigían las regiones y las ciudades lo hacían como agentes mediadores entre la población y el poder central del dictador.

Un estado totalitario tiende a convertirse en el aparato del control cotidiano sobre los ciudadanos (Manuel

Castells, 1981). Aunque el Municipio precedió al Estado, la evolución de este último, su constitución en medio del dominio político de la clase que controla la producción determinó una subordinación y limitación en las funciones del poder municipal.

Si analizamos la historia de las relaciones entre los estados nacionales y los municipios podemos ver que los primeros se consolidaron, no solamente como forma del dominio político de los nuevos grupos emergentes, sino como los portaestandartes de las expediciones de conquista del capital de nuevos territorios, los segundos se fueron redimensionando en sus roles políticos y administrativos. Lo mismo sucedió en la República Dominicana con el fortalecimiento de Estado durante el trujillismo.

La dictadura trujillista fue una negación de las posibilidades de la expresión de espacios democráticos en la sociedad civil, si antes de su advenimiento no existió una tradición democrática de práctica de gobierno local, tenemos que convenir en que fue con el fin de la dictadura cuando se reinició un proceso de institucionalización de la autonomía de los gobiernos de las ciudades, pero sesgado por toda la tradición a la que hemos hecho referencia.

Producción de lo urbano en la era de Trujillo

Lo urbano como recurso político

Después de nuestra independencia, el crecimiento y producción del espacio urbano alcanzó su mayor empuje durante la dominación trujillista. Esa circunstancia gravitó poderosamente en la historia urbanística del país y de manera muy notable durante los 25 años de monumentalismo, irracionalidad, exclusión y despilfarro que caracterizaron la política urbana del presidente Joaquín Balaguer durante sus mandatos de 1966-78 y 1986-96.

En efecto, los planes urbanísticos en la historia de las formas de dominación política han sido medios para la consolidación y proyección del poder de los gobernantes de turno, de vocación generalmente autoritaria. La arquitectura monumental en el diseño urbano se ha utilizado como medio donde se intenta, a veces con éxitos, plasmar las realizaciones materiales y los símbolos que darían testimonio de la obra que proyectarían en la historia al personaje o grupo dominante del momento.

De manera que para tener conocimiento de los momentos más importantes del fenómeno urbano en nuestro país, es necesario contextualizar su desarrollo. De esa manera conoceremos mejor el proceso de formación de tan significativo fenómeno, así como, en gran medida, la historia de la institución municipal que siempre ha querido regular el proceso de formación de lo urbano: el Ayuntamiento.

El análisis de las variables sociodemográficas, de manera muy particular la económica y los contextos histórico y político, constituyen valiosas herramientas para establecer conocimientos sobre las particularidades de determinados procesos urbanos. No obstante, en la época actual el censo sigue siendo un instrumento de incuestionable valor para el análisis de la formación de lo urbano en una sociedad determinada.

A pesar de que nuestro país tiene 143 años de vida republicana, (obviando la anexión, y la ocupación norteamericana de 1916) solamente se han hecho seis (6) Censos Nacionales;⁸ siendo efectuado el primero en 1920, con la presencia de las tropas invasoras norteamerica-

8. En 1993 se realizó el último censo nacional, pero, por alegados errores (de cierta forma admitidos por las autoridades responsables de su realización), dicho censo no se ha terminado y existen grandes dudas sobre los resultados hasta el momento arrojado.

nas. Los tres siguientes se hicieron durante la dictadura de Trujillo, o sea que los primeros Censos Nacionales deben ser leídos con cuidado, pues todos pueden presentar influencias de las épocas en que fueron levantados.

Además de los censos, el estudio de los planes reguladores es otra de las fuentes más utilizadas para analizar el proceso urbano de un determinado país. Quizás en nuestro caso deberíamos tener mucho cuidado al usarlos como herramientas analíticas, en gran medida, por la casi inexistencia de planes reguladores hasta los años cincuenta (50) y por el contexto en que éstos se han realizado.

Una de las características principales de la sociedad dominicana antes y durante los primeros años de la dominación trujillista, fue la acentuada fragmentación territorial, debido básicamente a su limitado desarrollo económico. La debilidad de las instituciones políticas y económicas impidió la unidad territorial.

Con Trujillo se comenzó el proceso de reorganización de las instituciones básicas de la sociedad dominicana, de ese modo, la organización espacial y territorial se hizo dentro de la lógica del absolutismo y centralización que caracterizó a su dictadura.

Sin embargo, esa lógica de la reorganización espacial y territorial, orientada hacia una concentración poblacional diseñada para responder a la nueva forma de reproducción de la riqueza nacional, como de los intereses personales de Trujillo, no pudo evitar el fuerte peso del pasado, tanto a nivel cultural e ideológico, como económico y político.

La República Dominicana no pudo substraerse al fenómeno, que en mayor o menor grado afectó a todos los países de la colonia Española después de la Indepen-

dencia: La excesiva división del territorio y la consiguiente debilidad de las instituciones sociales.

La rivalidad Norte-Sur, mantenida por los grupos dominantes de ambas regiones, en gran medida para obtener el apoyo de masas para la consolidación de sus privilegios, mantuvo al país, dividido en dos pequeñas comunidades sociales; subdivididas a su vez, cada una en pequeños lugares de señores de la guerra.

Esa circunstancia se debió, entre otros factores, al caudillismo regional, a la inexistencia de comunicación, la falta de una economía de cierta importancia, la inexistencia de conexión entre los pocos mercados internos etc. La rivalidad aludida, la encarnaban principalmente los grupos dominantes de Santiago y Santo Domingo (sin menospreciar a los de Puerto Plata), por eso Pedro Francisco Bonó se lamentaba de esas diferencias: "Son causas de que el respecto y consideración al gobierno sea más bien nominal o sentimental... cada uno de estos segmentos obra por cuanto propia indefinidamente." Las consecuencias de dicha circunstancia eran "perturbaciones violentas que sólo en la superficie se pacifican, pues presuponen dominaciones alternativas del Cibao y del Ozama". (Pedro Francisco Bonó, 1964)

Eran los dos polos de concentración urbana más importantes, y los únicos con un ritmo de crecimiento relativamente sostenido. El Cibao tenía una tradición más liberal, pero el desarrollo de sus fuerzas productivas no había alcanzado un nivel que le permitiese un predominio indiscutible sobre el resto de las regiones del país. El crecimiento e importancia de otras regiones era extremadamente lento, apenas perceptible. Por ejemplo, La Vega, centro geográfico de la zona más fértil de la República, tenía en 1871, 3,000 habitantes, treinta años más

tarde, en 1906, apenas tenía 3,406, o sea 406 habitantes más en 30 años, según el referido censo de Abad.

El crecimiento de otras ciudades era bastante parecido. La importancia de aquéllas que lograban una cierta pujanza económica, como Sánchez, dado el papel de su puerto y San Pedro de Macorís, por la emergencia de los ingenios y el mercado de los comerciantes árabes, no reflejaban una sustancial modificación de la persistencia de la mentalidad rural en la vida urbana.⁹

En la Sánchez de agitación portuaria, en 1889 había apenas 493 habitantes, de los cuales 260 eran extranjeros; esa cantidad de habitantes la sitúa en calidad de aldea, si somos rigurosos en cuanto a la idea de lo que se puede llamar ciudad.

El éxito de San Pedro también debe ser visto con cuidado. Su crecimiento poblacional se debió a la pujanza de la industria azucarera, y es de todos conocido que gran parte de la mano de obra allí empleada, giraba alrededor del ingenio, con una peculiar cultura. La población que vivía de esta actividad, por lo menos en nuestro país, no se constituía en población de ciudad propiamente dicho, aunque es necesario reconocer que no dejaba de tener importancia para convertir ciudades circundantes en centros urbanos de relativa importancia. La población dedicada a las actividades de la industria azucarera, era generalmente migrante, y la mayoría era extranjera.

9. Es importante recordar el peso de la presencia de extranjeros en la conformación de los agentes sociales que impulsaban las actividades empresariales, algo no solamente válido para esas dos ciudades, sino que cuando la ciudad de Santo Domingo comenzó a descollar como principal centro comercial del país, los inmigrantes árabes y españoles tuvieron un rol de primera importancia. También es necesario recordar que esos dos tipos de inmigrantes han tendido a mantenerse como comunidades relativamente cerradas, por lo tanto eran agentes económico, política y culturalmente en gran medida alejados de la esfera de lo político, que es un elemento esencial en la constitución de lo urbano.

Un crecimiento urbano signado por los apremios de la política

Los elementos básicos que caracterizaban las tendencias del crecimiento urbano y poblacional en los años anteriores al ascenso de Trujillo se mantenían y eran entre otros, la fragmentación territorial y de la sociedad civil y la ruralización de los centros llamados urbano.

En algunas ciudades había pequeños núcleos citadinos, si así podían llamarse, que constituían una élite que anhelaba los valores y estilos de vida urbana, pero su peso específico en la sociedad era insignificante, por eso solamente tenían en el deseo el único refugio posible ante el embate de la cultura rural que los asfixiaba.

Una lectura del álbum estadístico gráfico de 1944, evidencia el aserto hecho anteriormente, en él se dice lo siguiente: "Si consideramos las poblaciones comunales, exceptuando Santo Domingo, solamente cuatro comunas presentaron en 1935 porcentajes de ruralidad inferiores al 60%; Sánchez 44.64%; San Pedro de Macorís, 49.86%; Miches, 55.18%; y la Romana, 55.19%. Si embargo, si bien estas cuatro últimas comunes acusaban ese porcentaje de ruralidad relativamente bajo con relación a las otras, es importante señalar que su población era en general también baja y más aun, solamente dos de ellas tenían niveles de ruralidad por debajo del 50%. El resto del país presentó proporciones mayores, y entre ellas 36 comunas, con una población rural total de 733.513 habitantes (49.58% del total) arrojaron más del 90% de población rural".

También es necesario hacer notar que aún cinco años después del ascenso de Trujillo al poder, la sociedad do-

minicana seguía teniendo una gran población rural, muy superior a la urbana, a pesar de que, como siempre, para las élites citadinas las ciudades seguían siendo el escenario principal donde desarrollaban sus luchas, ora para su supervivencia como tales, ora para plasmar en ellas su dominio de clase.

A partir de la segunda mitad de los años '30 comenzó a evidenciarse en el país un significativo desarrollo económico que de inmediato se reflejó en un incremento poblacional, principalmente en la ciudad de Santo Domingo. La construcción de la carretera que unía tanto a ella como a las regiones Sur y Este, contribuyó a unir los mercados y estimuló las migraciones hacia la urbe capitalina.

El desarrollo económico que sirvió de marco para el auge de la construcción fue una variable que se conjugó con otra no menos importante: el devastador Ciclón de San Xenón, acaecido el 3 de septiembre del 1930. Este fenómeno de la naturaleza destruyó prácticamente la ciudad de Santo Domingo, y permitió que el tirano aprovechara "la paranoia al techo de zinc" (Moré, Gustavo; 1984), tan difundida en la población dominicana después de ese fenómeno, para impulsar los cambios en los usos de materiales de construcción e impulsar su política edilicia monumental, como elemento ideológico que apuntalaba su dominio político.

En la arquitectura quiso encontrar nuevos símbolos nacionales y en el estilo arquitectónico de los edificios sedes del Partido Dominicano pretendió encontrar el símbolo de la dominicanidad. Eso queda claramente expresado cuando decía que "al construir un Partido, en este momento estamos poniendo la piedra para construir el edificio de la nacionalidad... dando inicio a un programa de Gobierno contenido en una sola palabra:

Construir¹⁰ (Moré, 1984). Esa declaración constituía lo que fue la opción de desarrollo económico de Trujillo, la cual de otra forma, ha sido la misma que ha guiado al presidente Balaguer.¹¹

La Capital fue el lugar donde mayores edificaciones monumentales se realizaron y, fue a partir de entonces cuando se hizo incuestionable su lugar privilegiado en la jerarquía espacial, en la estructura territorial dominicana, su centralidad política y urbana, además de su papel en el control político, económico y administrativo del país.

Sin embargo, esta nueva situación no estaba determinada solamente por la condición de ser el centro fundamental de reproducción de la riqueza, como lo fue la ciudad burguesa, sino por su papel de centro de las decisiones políticas de una forma de dominación basada en el poder absoluto particular, que hizo de esa urbe un medio para la reproducción del dominio y de las actividades empresariales particulares del tirano. De manera que la instancia de la política tuvo un papel más importante que la instancia económica en el referido proceso de consolidación de la capital dominicana.

Eso era posible, en gran medida, por la debilidad numérica, económica y social de los diversos agentes sociales presentes en la sociedad dominicana en aquel entonces. El incipiente mercado que comenzó a despuntar en esa ciu-

10. Según el libro *La Era de Trujillo, 25 años de Historia*, volumen 11, en los primeros 25 años de la dictadura, se invirtieron 224 millones de pesos en edificaciones y obras públicas, más de 28 veces que los 8 millones invertidos durante los 88 años de vida republicana (citado por Gustavo Moré). Ello da cuenta del peso del trujillismo en la construcción de lo urbano y de la arquitectura en el la historia del país.

11. Cuando Balaguer asumió su mandato 1986-90 se le preguntó que ¿cuál sería su política económica? A lo cual él se limitó a decir que lo único que él sabía hacer era construir.

dad en la segunda mitad de los años '20, bajo el impulso de un reducido núcleo de empresarios, fue penetrado y posteriormente copado por los intereses del tirano,¹² algo que se desprende del examen del Censo de 1935.

El censo de 1935, evidencia la debilidad numérica de los agentes sociales principales que motorizaban la producción en aquella época. Allí encontramos los siguientes datos: en todo el país habían 13 agrónomos; 163 agrimensores; 21 arquitectos; 115 dibujantes; 34 peritos agrónomos; 225 comadronas; 322 médicos; y 391 abogados; o sea, un predominio casi absoluto de las profesiones liberales que como esta última (abogado) constituye un tipo de intelectual tipo rural, el cual: "Pone la masa campesina en contacto con la administración local" (Gramsci, Antonio, 1973).

Los datos evidencian, además, la inexistencia de los intelectuales tipo urbano: empresarios, etc., en una palabra, aquéllos ligados a la industria. Y no podía ser de otra manera, la industria, aparte de la azucarera, era prácticamente inexistente en el país, y fue en el período comentado cuando ésta devino en la principal fuente de riqueza.

Con el trujillismo se estableció un nuevo orden social, un poder centralizado que determinó el final de la influencia de la acción disgregadora de los líderes locales. Estos fueron eliminados o cooptados como soporte y reproductores del nuevo régimen.

Ritmo de crecimiento urbano en la era de Trujillo

La dictadura de Trujillo logró avances espectaculares en algunos aspectos, destacándose la industria alimenticia. De ser un país importador de algunos

12. Trujillo tenía un monopolio de la fabricación del cemento, tenía el más grande aserradero, la mayor ferretería, la fábrica de vidrio y de clavos etc., o sea que era el mayor vendedor de los materiales de construcción.

productos de primera necesidad, no sólo se convirtió en autosuficiente, sino que llegó a ser exportador.

Entre los renglones de exportación, según el Anuario Estadístico de 1944, se encontraban: el aceite comestible, jabón, chocolate, alcohol, cerveza, fósforo, sal, calzado, etc.

En 1931, la producción de arroz en el país apenas lograba satisfacer la mitad de la demanda del consumo interno; la importación del cereal significaba un 10% del volumen de todas las importaciones nacionales. A partir del 1940, la producción de ese cereal casi se cuadruplicó con relación a la del 1930; esta tendencia se mantuvo hasta los años '60. El excedente alcanzado permitió iniciar su exportación. Todos los cambios en materia arrocería se lograron gracias a una política proteccionista, así como a una intensa labor de construcción de canales de riego, lo que permitió un aumento considerable del área cultivada, y un incremento de población dedicada a esta actividad. Surgieron también nuevas modalidades en la producción, las que redundaron al final en un incremento de la productividad.

El auge de la producción arrocería tuvo otras consecuencias, ya que significó una acentuación de los despojos a los propietarios de las tierras cercanas a los canales de irrigación contruidos, sobre todo a los campesinos medianos y pobres, que tuvieron que emigrar hacia los centros urbanos más cercanos.

Por otra parte, hubo un sostenido aumento de la producción industrial y agropecuaria. Además, los precios de los principales productos agrícolas de exportación del país, (azúcar, cacao, café y tabaco) se incrementaron notablemente (Cassá, Roberto 1982). La combinación de esos factores influyó en el incremento de la inversión en la infraestructura de servicios y se reflejaron en el desa-

rollo del mercado interno (controlado por los intereses particulares del dictador), y naturalmente repercutió en una relativa mejoría de las condiciones de vida de la población urbana, debido al aumento de la mano de obra empleada, aunque no así en lo que respecta a la rural.

El sostenido incremento de la producción sirvió de base para el desarrollo de una política de realizaciones materiales, de unificación del territorio nacional, a través del control político centralizado, en la que el incremento del mercado también tuvo importancia, convirtiéndose en los factores fundamentales para el incremento del ritmo de crecimiento poblacional durante el referido período.

La mejoría de los servicios de salud y de otras obras de infraestructuras urbanas, además de la diversificación de la producción, produjo un auge de la ciudad de Santo Domingo, y en menor medida en las de Santiago, Puerto Plata, La Romana y San Pedro de Macorís, principalmente. Fue relativo, porque si examinamos un cuadro estadístico de 1951 sobre los salarios promedios de los obreros, según tipos de industrias y localidades, veremos que en la primera habían registrados 4,296 obreros, mientras que en las otras había, respectivamente, 851, 611, 498 y 466, o sea que la Capital casi duplicaba el número de obreros registrados en esas cuatro ciudades.

En la zona rural, a pesar del incremento de la producción agropecuaria, la situación de la población no mejoró, debido a diversos factores: los bajos salarios imperantes; la constante expropiación de las tierras; la concentración de los principales renglones de producción en manos de Trujillo, así como el control de la comercialización de dicha producción. Todos estos obstáculos impedían a la población rural las posibilidades de consumo. De esta manera

se produjo un proceso de crecimiento de la zona urbana sin un mercado en la zona rural.

La contradicción campo-ciudad aparece radicalizada por la naturaleza de un proceso de urbanización bajo la sombra de la dictadura. Es posible que el criterio de que “el estudio de la ciudad ha llegado a ser el estudio de la sociedad contemporánea”, tal como señala L. Reissman, sea un tanto absoluto y que requiera de matización; sin embargo, las grandes decisiones políticas, los grandes acontecimientos que han jalonado la historia, han sido producidos en las ciudades y no en la sociedad rural.

Con el gobierno de Trujillo, los agentes sociales con poder económico de la sociedad rural no pudieron expresar su influencia política sobre la ciudad para tomar decisiones e imponer sus intereses como lo hacían antes. Los alzamientos de los autoproclamados generales terminaron. La irrupción de los intereses económicos de Trujillo y su familia en el campo, su control político terminó con la época en que los autoproclamados coroneles y generales mantuvieron su dominio sobre las ciudades, o que la mantuvieran en constantes sobresaltos. La sociedad rural no podía imponer ya su estilo de vida. Sin embargo, no puede afirmarse que la urbanización trujillista logró eliminar los fuertes vestigios de los valores rurales en las ciudades. Ello así, porque la dictadura no logró evitar las graves distorsiones en la distribución espacial y poblacional del país, expresadas en las desigualdades regionales y en la concentración de la población en dos polos fundamentales: la Capital y en menor medida Santiago.

Crecimiento demográfico de Santo Domingo

Entre 1935 y 1960 la población de la capital dominicana creció vertiginosamente, a una tasa promedio de

6.8% anual, contra un 3.23% del resto del país; Santiago tuvo un ritmo de crecimiento poblacional de 4%, porcentaje, como se ve, menor que Santo Domingo, pero sí significativo con relación a otras provincias. Esta situación permitió la persistencia de estilos de la vida rural en las ciudades de un crecimiento tan lento que se le podía llamar rezagadas. En las dos ciudades indicadas, también por razones que explicaremos más adelante, en cierta medida se manifestaban vestigios de la sociedad rural.

El espontaneismo de la ideología rural, la disgregación y el terror del activismo guerrerista de los líderes locales que en los tiempos de su reinado se abalanzaban sobre las ciudades, fueron sustituida por una organización de la sociedad sobre la base de ideas y principios del trujillismo, elaborados por la intelectualidad, y el sector "iluminado" del patriciado urbano que fue incorporado al tren administrativo de la tiranía.

Todo poder absoluto crea sus símbolos, sus imágenes, a través de los cuales las masas lo identifiquen y sientan la fortaleza de ese poder. La creación de las ciudades, sus monumentos, sus barrios y obras de otro tipo, constituyen uno de los recursos de ese tipo de poder. Trujillo quiso hacer de la ciudad capital un símbolo de su fuerza, además claro está, un mercado capaz de potenciar sus bienes, que se confundían con los del estado que controlaba.

En tal sentido el crecimiento de la urbe siempre quiso ser asociado al poder. La Capital en 1901 tuvo sus primeras maquinarias amasadoras de pan (6); en 1906, tenía una mula que tiraba la única carretera en la cual se recogía la basura de la ciudad; en 1920, su importancia poblacional en relación a lo que significa hoy, era mínima, apenas tenía un 3.5% de la población total, y un

23% de la población urbana (este último porcentaje no tanto), sus diferencias con Santiago en cuanto al número de artesanos y concentración de la economía y de la cultura era relativamente poca; esos datos son indicadores del atraso de nuestras dos principales ciudades. Ellos dan cuenta de un contexto de difícil existencia para una cultura urbana.

El aumento de la población entre los censos de 1920, y 1935, fue, de 384,646 habitantes, lo que significaba un 65.4%, el incremento anual promedio fue de un 4.4% anual.

El anuario estadístico del año 1944, arrojaba una cantidad de 2,135,872 habitantes, con un aumento de 656,455 personas, o sea un 44.4% de la población con respecto a 1920; lo que se traducía en un índice de 2.96%.

La densidad poblacional a nivel nacional en 1920 era de 18 personas por Km.², de 29.5 en 1935 y de 44.1 en 1950, datos que evidenciaban un limitadísimo desarrollo urbano. Sin embargo, la del Distrito Nacional era de 172.4, casi cuatro (4) veces superior a la media nacional.

Para 1950, las realizaciones hechas en la ciudad de Santo Domingo, más los despojos de la población campesina en la zona del área azucarera de Trujillo (Yamasá, San Cristóbal, San Francisco de Macorís, Villa Rivas, Samaná) llevó al Distrito Nacional a tener una población de 239,464 habitantes, de un total de 2,135,872 del país, o sea un 11%. Los migrantes constituían un 43.9% de sus habitantes. Para esa fecha la población urbana era de apenas un 23%, y la rural de 76.2%.

Un indicador importante para determinar el grado de actividades propias de una economía de mercado, son los hiladores (la hilandería para muchos constituye la principal actividad a los inicios de un proceso de urbanización) tejedores y ocupaciones afines. Para 1950, según

el censo de ese año, habían en el país un total de 2,057 trabajadores del ramo, de los cuales había en el Distrito Nacional 117, o sea un 5.7 %, a pesar de que el por ciento de su población en relación a la global era de un 11%. Artesanos, trabajadores en proceso de producción, y trabajadores en ocupaciones afines, había 68,045, de éstos el Distrito Nacional tenía 20,403, un 30%. Profesionales, técnicos y trabajadores afines, en el país habían 10,168, de ellos 4,101, más del 40%, en el Distrito Nacional. Oficinistas, trabajadores afines 13,860, de ellos, 6,637, un 48%, en la misma demarcación. Vendedores y similares 16,943, total en el Distrito 5,329. Trabajadores de servicios (excluyendo los servicios de protección) 3,612, de éstos 1,144 seguían la distribución ya comentada. Por último, artesanos de construcción y mantenimiento (excluyendo los carpinteros), totalizaban 9,060, de ellos había en el Distrito 4,554, o sea un 50%.

Las comparaciones de esa concentración de las actividades económicas básicamente urbanas entre el Distrito Nacional y el resto de las provincias (matizando un poco el caso de Santiago), da resultados netamente favorables al primero y evidencia la tendencia centralizadora de recursos de la Capital.

La clasificación de las viviendas ocupadas, según el material predominante en las paredes exteriores en el Distrito Nacional y las demás provincias, también arrojan balance claramente favorable a la primera, constituyendo esto no sólo una desigual distribución de recursos, sino una desigual calidad de vida.

El siguiente cuadro habla por sí solo de lo antes señalado:

Provincias y Distrito	Total de Vivienda	Concreto Armado, Bloque de Cemento	Piedra	Ladrillo	Madera Aserrada	Zinc	Tablas de Madera	Teja-manila	Otros	No declarado
Santo Domingo	54,092	9,030	70	46	36,706	415	5,781	453	1,593	—
Santiago	47,401	681	17	80	27,950	25	10,578	4	8,070	16
Duarte	32,759	60	4	6	5,314	19	20,387	93	6,874	12
La Vega	36,187	132	11	53	13,310	13	16,818	140	5,705	5
Trujillo	33,103	495	6	7	10,154	40	15,146	844	6,381	32
Puerto Plata	27,089	116	2	6	5,289	86	14,353	11	7,196	30

Fuente: Censo de 1960. Resumen General ONE.

La diferencia salta a la vista. Nos limitamos a las provincias más importantes desde el punto de vista poblacional, pues con el resto la desproporción es aun mayor. En 1960, los datos arrojados por el censo del mismo año son aun mucho más demostrativos de las diferencias en cuanto a población, servicios y calidad de la vida entre el Distrito Nacional, Santiago y las demás provincias.

La población total del país era de 3,047,070 habitantes, de esa cantidad la capital tenía 369,980 (12% del total), Santiago 85,640, San Francisco de Macorís 27,050.

Cuando en el país se habla de "urbano" hay que matizar el concepto. Sobre este término siempre ha habido diferencias y sería ocioso entrar en detalles al respecto, pero sí creemos útil aclarar que la polémica no sólo se centra en meros datos estadísticos. La denominación urbana en nuestro país se basa en un criterio puramente administrativo. Se considera como tal aquella población que habita en la cabecera de los municipios y de los distritos municipales, sin especificar su número y sin establecer criterios sociológicos, como la complejidad de la estructura social de esos asentamientos.

Lo urbano puede tener una poderosa carga ideológica, y bajo una dictadura como la de Trujillo, se podía entender esta acepción en sí misma como símbolo de progreso, por lo que se podía elevar a tal categoría a comunidades de escasa población, tanto para dar la idea global de modificaciones del país, a fin de satisfacer las apetencias de los sectores dominantes de esas localidades, como para reforzar el sentimiento de lealtad de estos señores hacia el tirano.

Cuando se eleva arbitrariamente a la categoría de urbano a una localidad, la acción no tiene un simple valor simbólico, además de este elemento importante, la

propiedad allí radicada adquiere un valor en su renta diferencial y absoluta nada despreciable. También se valoriza el trabajo de las profesiones y del servicio en general, al crearse fuentes de trabajos vinculados a la nueva categoría adquirida (sobre todo de aquellos profesionales ligados al sector inmobiliario, y a la judicatura), y se crea una mínima infraestructura burocrática del sector público. Así, decretar el status de urbano a una comunidad rural fue una de las tantas formas utilizadas por la dictadura de Trujillo para ganar lealtades de los grupos locales y sumarlos al consenso nacional sobre la forma del poder despótico.

Tomando en consideración lo precedente y a partir de las estadísticas censales existentes se puede asegurar que siglo XX es testigo de un acelerado desarrollo de la urbanización en la República Dominicana. De 1920 al 1981 la población radicada en los centros urbanos del país pasó de un 17 por ciento a un 52 por ciento. Este fenómeno, sin embargo, no ha sido homogéneo, ni al través del tiempo ni dentro del territorio mismo.

A partir de 1935 se advierte un notable distanciamiento poblacional de la ciudad Santo Domingo con relación al resto de los centros urbanos del país. Este es un fenómeno que prevalece hasta estos años, en las proximidades del siglo XXI. Para entonces también Santiago de los Caballeros tuvo una considerable promoción de su población, distanciándose de las demás ciudades del país; sin embargo, este auge fue mucho menor con relación a Santo Domingo. Es pues, indudable, que la urbanización del siglo XX en el país se ha incrementado notablemente a partir del desarrollo de uno de uno de sus centros, que es la ciudad de Santo Domingo.

En 1920 en el país había apenas 7 ciudades con más

de 5 mil habitantes. Con excepción de Santo Domingo, tres de ellas eran puertos marítimos, en los que la industria azucarera era la fuente determinante de riqueza, eran los casos de La Romana, San Pedro de Macorís y Puerto Plata. Las otras tres ciudades estaban enclavadas en la región del Cibao, y debían su concentración poblacional a las actividades relacionadas con la comercialización de los rubros agrícolas producidos en las comunidades rurales circundantes.

A pesar del notable desarrollo de la población urbana a partir de 1935, este fenómeno se concentró fundamentalmente en Santo Domingo y en menor medida en Santiago. En 1950 sólo estas dos ciudades tenían 20 mil o más habitantes. No fue a partir de esta última década que otras cinco ciudades vieron crecer su población de forma relativamente considerable. Así, en el censo de 1960 La Romana, San Pedro de Macorís, San Juan de la Maguana y Barahona se sumaron a la lista de centros urbanos con más de 20 mil habitantes. Entre 1960 y 1970 este número de poblaciones llegó a la cifra de 15 y en 1981 de 19. A partir de 1950 no solo fue significativo el crecimiento relativo de las ciudades que se podrían considerar intermedias en el país, sino que las ciudades pequeñas, es decir, las menores de 20 mil habitantes, también tuvieron auge en su población.

Carácter de la urbanización bajo la dictadura

El proceso de urbanización en los principales países de América Latina tuvo su momento de auge a partir de los años 30 (extraña coincidencia). Es el período del llamado proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Aunque no se puede establecer que ésta fue también intención de Trujillo, la autosuficiencia que sí se propuso, mediante la producción de bienes tradi-

cionalmente de importación, debió ayudar al desarrollo capitalista.

Al igual que en nuestro país, en varias naciones latinoamericanas calificadas por Hardoy como de urbanización tardía, el mayor incremento de la población fue durante la década de 50-60. Tanto aquí como allá el desarrollo y la expansión capitalista fue un factor importante que impulsó el proceso de urbanización. Sin embargo, los agentes sociales protagonistas de dicho proceso no tuvieron el mismo comportamiento. En otros países de América Latina el fenómeno urbano tuvo un carácter diferente, y por lo tanto dio una formación social con matices muy significativos.

Los sectores burgueses allá tuvieron una participación más destacada en la construcción del espacio urbano. Los planes urbanísticos expresaban un carácter más plural, en cuanto sus alcances y objetivos, así, era mucho más evidente la diversidad de estilos arquitectónico y urbanístico y, por lo tanto, de mayor riqueza.

Incluso, durante el período 1930-60, en algunos países de América Latina se presentaron momentos en los que los movimientos populistas, surgidos de los nuevos procesos económicos y urbanos, establecieron alianzas con los burgueses para impulsar el proceso de reformas; logrando la burguesía con esto jugar un papel importante, alcanzando por momento una relativa autonomía frente al Estado.

Naturalmente ese proceso determinó en algunos países latinoamericanos dar una sociedad más abierta, una sociedad civil más diferenciada del poder político, independientemente de períodos de anulación de las libertades de todo tipo. En la República Dominicana el absolutismo trujillista produjo todo lo contrario. Trujillo, su familia y allegados, junto a fracciones burguesas liga-

das a la producción agropecuaria, industrial y comercial, constituían el bloque dominante. Los márgenes de maniobra de las fracciones burguesas para sus actividades eran muy estrechos y se limitaban aun más, a causa de las manifestaciones de lealtad que debían expresar hacia el tirano por los favores políticos que recibían.

Sin embargo, como se dijimos antes, la magnitud de la fortuna de Trujillo, lo llevó a una monopolización de la mayoría de las actividades económicas, a través de lo cual controlaba el mercado. De esta manera, las realizaciones en general, y las urbanas en particular, obedecían obviamente a una inducción al consumo directamente ligado a las propiedades del tirano.

El incremento de los barrios para los sectores medios, la construcción de los monumentos—símbolos de la época, estaban relacionados con el monopolio Trujillo del cemento, del mármol, de la industria maderera, de la fábrica de clavos, de la alambre, de la principal ferretería, de una compañía importadora de vehículos ligeros y pesados, etc. (Báez E. Frank 1978). Del mismo modo, el monopolio de algunos renglones de la agropecuaria: la leche por ejemplo; a inicios de los años 50 el tirano estableció un monopolio absoluto sobre este producto de consumo diario. La comercialización en la capital de este alimento líquido se hacía sólo a través de la Industria Lechera, propiedad estatal (de Trujillo). En fin, gran parte del mercado era de absoluto control del dictador.

El monopolio trujillista sobre el mercado, y del poder político, dio como resultado un tipo de urbanización totalmente negador de lo que este proceso significó en otros países, esto es, la creación de un ambiente de libertad que demanda la libre competencia y la libre circulación de mercancía, entre ellas la fuerza de trabajo.

“El aire de la ciudad da la libertad”, se decía en la Edad Media, pero este aforismo nada tenía que ver con la ciudad trujillista ya que en ella reinaba el terror, el crimen organizado para hacer posible un proceso de acumulación el cual, si bien también fue bestial durante el desarrollo del capitalismo de la ciudad burguesa, no llegó a los niveles de distorsión y fraccionamiento de la sociedad, como sucedió en la República Dominicana bajo el trujillismo.

El desarrollo capitalista con las fracciones burguesas atadas a una instancia política autoritaria, y la presencia de sectores de viejo linaje, los cuales se acomodaron con la tiranía e incluso le sirvieron, la presencia de una burocracia estatal y de oficiales sostén del régimen, se amalgamaron y dieron un fenómeno de predominio de lo urbano sobre lo rural, al ser lo primero fuente y lugar principal de la acumulación de la riqueza capitalista, pero con una fuerte incidencia de los valores de la sociedad tradicional, de la sociedad rural.

La guerrilla fue eliminada, asesinando personalidades desafectas del sistema de la talla de Desiderio Arias, Cipriano Bencosme, y otros líderes locales, pero la ideología rural dejó fuertes raíces sobre la vida citadina.

Lo moderno de la nueva racionalidad capitalista del trujillismo, se amalgamó con los viejos valores de la sociedad tradicional, de los que el mismo Trujillo y gran parte de sus familiares y allegados eran portadores. La ideología durante la época, no tenía la sistematicidad que pudiese ser asimilada al fascismo, (Cassá, Roberto; 1982) los sectores dominantes constituían una comunidad social con cierto grado de heterogeneidad desde el punto de vista ideológico, pero tenían una serie de elementos que los unificaba, entre otros la mitología hispánica que los acercaba a algunas manifestaciones propias

del fascismo, la deformación de hechos históricos, la justificación a nivel de los personeros del régimen (de civiles y "civilistas" de la intelectualidad citadina de linaje, y naturalmente los militares), de la falsa nacionalidad legitimadora de la matanza haitiana, el racismo, etc.

Los criterios de modernidad, sesgados por los valores tradicionales, orientaron la trama y el tejido urbano de la ciudad capital, como centro de poder del tirano. En las demás ciudades se anidaron los sectores del dominio tradicional, desde allí ejercieron su dominio bajo el amparo del tirano.

En la capital creció el número de plazas y plazoletas, de clubes sociales, el Hotel "Jaragua" para el turismo que comenzaba a llegar al país, el "Perla Antillana" para carreras de caballos, estadios de béisbol, el paseo del malecón, el Balneario de Güibia, los Ensanches Luperón, La Fe, Ozama, Mejoramiento Social etc. La Feria Monumental, de austeras líneas, expresión de despilfarro de los recursos económicos generados por la población en la década de los 40. Se trazaron planos regulares y avenidas como la llamada primeramente Municipal y Amado García, después, hoy asimilada a la Avenida 27 de Febrero, y las avenidas Máximo Gómez, y Fabrè Geffrard, ahora denominada Abraham Lincoln, el puerto de la ciudad etc.

Al mismo tiempo se procedió a la demolición de lo antiguo, de viejos edificios, muchos de ellos de gran valor histórico y arquitectónico para dar lugar a los nuevos, con el estilo de la época. Ese fue uno de los momentos de mayor destrucción de parte importante del patrimonio histórico de la zona colonial.

Los sectores pudientes completaron el proceso de salida hacia las afuera de las murallas, iniciado en los años veinte (20) y se incrementó la población de la zona conocida hoy con el nombre de Gazcue, surgida en esa

época, ante un lento pero sostenido cambio de uso del suelo en el casco colonial, además del aumento de la población de extracción popular, que en los años treinta comenzaron a poblar los primeros barrios populares extramuros de la capital.

En la segunda mitad de los años '50 aparecieron los primeros llamados barrios marginales, en gran medida creados a través del desalojo de algunas aglomeraciones de recursos precarios radicadas en zonas reevaluadas y utilizadas para la radicación de nuevos pobladores o de construcciones estatales.¹³

La ciudad capital pasó a ser el símbolo del poder. Era la concentración de las realizaciones, el símbolo que quería decir que el pasado se había borrado, pero decía al mismo tiempo la naturaleza del régimen, autoritario y excluyente, en el centro donde se producían las ideas y valores a través de los cuales el régimen obtenía la legitimación.

La vida en la ciudad era la vida "moderna", y a ella acudían las masas rurales en búsqueda de la "bonanza" del régimen, expresada principalmente en los espacios urbanos y además como refugio, luego de ser desalojadas de sus predios que pasaron a engrosar el ilegítimo patrimonio agrícola del tirano, de sus familiares y compadres.

Los espacios urbanos fueron los lugares de la exhibición del progreso de la nueva idea de lujo, de los paseos en coches tirados por caballos, de los carnavales, las paradas militares, y los desfiles de "reafirmación de fe" al trujillismo.

13. Fue en esa época que se construyeron los "ensanches" La fe, Luperón y Ozama, además el Puente Duarte, el Aeropuerto de la Américas, el Estadio Quisqueya, y naturalmente, la Feria. Para hacer algunas de esas construcciones se procedió al desalojos masivos las poblaciones allí radicadas.

Al mismo tiempo, viejos sectores del patriciado urbano, se escondían unos o eran obligados al auto-aislamiento hogareño, migraban otros, algunos se exiliaban en la misma ciudad con su actitud indolente, y con su ausentismo, quedaron postrados ante una sociedad capitalista por la forma en como reproducía su riqueza, pero en gran medida rural en cuanto a estilo de vida. Este grupo social añoraba el cosmopolitismo de la vida de ciudad, y le resultaba estrecho el limbo de las ciudades trujillistas.

La producción intelectual con cierto rigor científico, que es generalmente producto de la vida urbana, resultó pobre durante el régimen, la imposibilidad de crear al margen de lo establecido, la subordinación del saber a las necesidades de reproducción del poder fue un lastre, que aún en cierta forma gravita sobre la sociedad dominicana.

Lo urbano, como elemento que logra la riqueza de vida de la diversidad, fuente nutriente para el desarrollo de las instituciones en términos democráticos, no jugó su papel dado la naturaleza del régimen donde éste se desarrolló.

El crecimiento de la capital tuvo algunas formas un tanto diferentes a las experimentadas en otras ciudades importantes, sin embargo, la esencia de la trama urbana de éstas era prácticamente la misma.

Sectores importantes de los agentes sociales, que por sus actividades económicas, y por el papel que ocupaban dentro de la estructura del poder de la época, promovían el crecimiento urbano, llevaban un estilo de vida que discurría teniendo presente un pie en la ciudad, y otro en el campo.

En estas ciudades, urbanizadas y unificadas bajo el impulso de la política primero y después del monopolio

del mercado, en gran medida en manos de Trujillo, no fueron impulsadas hacia su desarrollo por una burguesía, por un artesanado más o menos libre, sino por agentes sociales que "algunas veces residían en las ciudades en las que en todo caso tenían casa puesta, pero generalmente habitaban sus tierras en las que vivían a su modo, y seguían sus principios en estrecho contacto con las tareas rurales, y vigilantes de la nueva marcha de la producción", tal como describe José Luis Romero, el discurrir de la vida de los grupos dominantes de las ciudades latinoamericanas, las cuales el llamaba Patricias.

Gran parte de la fortuna de Trujillo estaba invertida en el campo; es más, tenía su casa campestre en su lar nativo, donde pasaba gran parte de su tiempo, amen de su pequeña hacienda llamada estancia en su propia residencia citadina. Sus hermanos, sus generales más cercanos tenían grandes propiedades en los campos, las cuales eran atendidas muy de cerca.

Los vínculos de éstos con la sociedad rural, unido a la gran proporción de población de reciente migración a las ciudades, hacía que esos sectores del poder se convirtieran en agentes mediadores entre las masas y el poder, desarrollándose el paternalismo en las relaciones de clases, y acentuándose los valores de la sociedad rural; tales como el compadrazgo, las relaciones no formales con las instituciones del Estado, formas de unión familiar consensual (en 1950, el 50% de las uniones matrimoniales eran de este tipo); la práctica de la medicina informal, la corporativización de los grupos organizados (gremios, etc.), esto hacía más fácil la dominación del régimen.

Hay otros aspectos importantes que destacar sobre el crecimiento urbano impulsado por fracciones burguesas, en gran medida subordinada casi completamente al

Estado, o sea urbanización con gran peso de lo político, y la ausencia de prácticas democráticas.

Por lo menos, en tanto que proyecto constitucionalmente consignado, las ciudades, y municipios debían darse sus autoridades.

El trujillismo se desarrolló en medio de contradicciones, las cuales a la postre se convirtieron en su negación ante la exigencia de la sociedad de nuevas formas de organización.

Las protestas soterradas en medios importantes de las facciones dominantes encontraron caldo de cultivo en sectores medios en franco proceso de proletarización, lo cual potenció la subjetividad en quienes rechazaban la tiranía, impulsándolos hacia iniciativas más contundentes, que a la postre culminaron con el atentado que costó la vida del Dictador.

El fenómeno Trujillo fue una simbiosis de factores históricos, políticos y culturales, los cuales le dieron forma y contenido. El Gobierno de Horacio Vázquez con sus ideas modernizantes desde el punto de vista del fortalecimiento de las instituciones políticas y de las construcciones viales, y anterior a éste, la misma ocupación norteamericana, fueron factores históricos que apuntaban hacia un intento de reorganización de la sociedad que recogió el tirano, imprimiéndole su sello personal, y el de su época, con consecuencias dramática para el país.

Ningún tipo de organización social es el resultado de un diseño exquisitamente programado por una voluntad personal (ni siquiera grupal), por más fuerte que ésta sea. Sin embargo, si es un Gobierno absoluto el que emprende la tarea de un diseño de una modernización antes deseada, como fue nuestro caso, ésta generalmente es acometida a sangre y fuego por quien detenta el poder. De manera que los factores históricos y políticos

que jalonaron el proceso de organización del espacio geográfico en la República Dominicana, los determinaron en gran medida los grandes niveles de distorsión de la relación espacio-población, poder-sociedad civil, cuyas repercusiones aún tienen significativas influencias en el presente de este país.

La influencia de la tiranía en el proceso de reorganización de la sociedad dominicana, signada básicamente, por la reproducción de los intereses pecuniarios del tirano; la preeminencia de esos intereses sobre los de las fracciones dominantes en la sociedad, determinaron que éstas tuviesen una influencia muy débil en la estructura social del país. Esta última circunstancia determinó una producción y reproducción del espacio urbano no impulsado por las fuerzas del mercado sino principalmente por los apremios de la política. En tal sentido, una lectura de las formas de la organización espacial trujillista puede conducir a un conocimiento, a una reflexión sobre otra de las vertientes a través de la cual se puede explicar uno de los períodos más importantes de la historia dominicana, y a la vez parte de la problemática urbana del país.

Finalmente una lectura sobre el papel de los diversos agentes sociales que han intervenido el proceso urbano en la República Dominicana evidencia la preeminencia del sector estatal en la construcción de lo urbano, y la manera autoritaria como lo hizo, limitando las iniciativas de importantes sectores de la sociedad civil, tales como los empresarios. Por lo tanto, lo urbano en tanto que creación y creador de los procesos democratizadores, como ha sucedido en otros países, en el nuestro ha sido uno de los recursos más usado por los dos gobernantes más influyentes en nuestro devenir histórico para apuntalar sus poderes. De esa circunstancia se deriva gran

parte de nuestros problemas sociales y político, por eso es tan importante su estudio.

Política urbana postrujillista

Entre 1920 y 1935 las acciones reguladoras y potenciadoras del desarrollo de Santo Domingo y Santiago, recaían fundamentalmente sobre sus entes edilicios, sus ayuntamientos. Con dichas regulaciones se realizaban en el país los más significativos hechos de jurisprudencia en materia de lo que posteriormente habrían de llamarse políticas urbanas. El limitado crecimiento urbano del país era un factor importante para que esas políticas estuviesen orientadas, en primer lugar, por el municipio, así lo hemos podido constatar en un estudio que hemos hecho de legajos, leyes, ordenanzas y publicaciones de la prensa escrita del país en los últimos 90 años.

La centralización del poder del Estado y de su Ejecutivo durante la tiranía de Trujillo, significó el fin de la relativa importancia del municipio en cuestiones de políticas urbanas y el inicio de la construcción del espacio urbano por parte del gobierno. Trujillo desarrolló la concepción de lo urbano como símbolo de progreso y como mecanismo de apuntalamiento y reproducción del poder. La arquitectura monumental cristalizada en los edificios y obras Públicas (partido dominicano, la Feria, etc.) y el decretar la categoría de urbano a asentamientos de dos y tres mil habitantes, ora por razones de tipo militar, ora para afianzar lealtades de caciques locales, incrementándole el valor de sus tierras y/o suelo edificables, son partes substanciales de los aspectos de esa concepción, del significado y finalidad de esa política urbana.

Con la creación de la Dirección de obras Publicas

Urbanas el 1ro. de Enero de 1935, sustituyendo la oficina Técnica Municipal, se institucionalizó la absoluta intervención estatal en la política urbana.

El período de 1961 a 1965 fue la transición de la dictadura a formas no dictatoriales en el ejercicio del carácter de la dominación política. Los gobiernos que tuvimos en ese lapso de tiempo, por su naturaleza transitoria, principalmente, no desarrollaron ninguna iniciativa de política urbana significativa.

Desde 1966 hasta 1996, hemos tenido 7 mandatos constitucionales (independientemente del carácter espurios de sus legalidad), cinco de ellos han sido encabezados por el presidente Joaquín Balaguer, quien ha sido un continuador exitoso¹⁴ de concepción de que la construcción, sobre todo a nivel urbano, es un medio infaliblemente expedito para reproducir el poder; de manera que se puede trazar una línea bastante continua de la política urbana de Trujillo con la del presidente Balaguer, la cual puede ser resumida y caracterizada en grandes líneas por los siguientes elementos:

- Centralización por parte del Estado de las decisiones fundamentales en materia de política urbana.
- Tendencia hacia la inversión de infraestructuras de servicios urbanos para los sectores sociales más influyentes, para captarlos como adeptos de la política del ejecutivo.
- Inversión de recursos en obras de infraestructura que potencialmente benefician a los sectores

14. Ha sido exitoso en la medida su política urbana le ha permitido construir una significativa clientela política en las capas medias y sectores profesionales, e incluso en una franja importante de los sectores más pobres de algunas ciudades, sobre todo de la Capital. Eso ha sido un factor que ha permitido su influencia y su gran peso específico en los torneos electorales, que ha facilitado sus demostrados fraudes en dichos certámenes. La construcción ha sido uno de los más usados medios de campaña electoral del balaguerismo.

acaparadores de terrenos urbanos de vocación residencial y agrícola, que se convierten en edificables, lo cual es un verdadero despilfarro de recursos, pues esos terrenos generalmente se mantienen por largo tiempo sin construir en ellos en espera del incremento de su renta.

- Recurrencia de proyectos de construcción de redes viales y edificaciones monumentales y de adornos para proyectar en la historia al ejecutivo constructor. Destrucción de asentamientos pobres para la construcción de urbanizaciones para sectores medios y altos, construyendo al mismo tiempo las grandes aglomeraciones urbanas sin servicios y generalmente de carácter precario y de hacinamiento.
- Permitir un rol casi definitivo del mercado en las políticas de suelo, no reglamentado su uso, ni tampoco los costos de este bien, lo cual se traduce en un encarecimiento permanente del suelo edificable, con el consiguiente de la vivienda.
- Concebir la política urbana como un simple mecanismo de desarrollo económico, pero sin ningún plan coherente que la oriente, y sin ningún contenido social realmente serio.
- Marginalización de los gobiernos locales en las políticas urbanas y naturalmente a la colectividad.
- Confusión entre lo que es una política de planificación nacional y regional para el desarrollo con una política urbana, de ahí que sea la Oficina Nacional de Planificación, directamente vinculada con el Ejecutivo, la que ha elaborado los grandes planes de política urbana y no los Ayuntamientos o una institución creada para esos fines.
- Lo anterior es un indicador de la finalidad de las iniciativas urbanas a nivel estatal en la República Dominicana.

na, y del por qué la comunidad está completamente al margen del diseño de las políticas urbanas.

- Improvisación, fragmentación de los proyectos habitacionales, tanto estatales como del sector inmobiliario, de los cuales casi siempre están excluidos los sectores populares, (Cristóbal Valdez, 1994).

Uso del suelo y de las viviendas

Una política urbana puede tener éxito relativo en la medida en como resuelva las siguientes cuestiones:

- Uso y acceso al suelo edificable, a los servicios de viviendas;
- la construcción de otros servicios y equipamientos urbanos y;
- la gestión de los espacios creados en los planos urbanos ambiental.

En lo que respecta al suelo, es harto sabido que este bien no se produce y que sus precios son fijados por la acción del mercado, controlado por las compañías inmobiliarias, a través de la especulación que éstas realizan sobre la renta diferencial y absoluta del suelo edificable y/o susceptible de ser convertido, en tal. La llamada renta de monopolio constituye uno de los más ofensivos medios de exclusión y segregación espacial de parte del sector inmobiliario, sin que hasta el momento el Estado se haya dado por enterado de su existencia. La economía dominicana ha estado siempre inmersa en una fuerte tendencia inflacionaria, por eso los sectores poderosos y fundamentalmente los ligados al sector inmobiliario, han encontrado en la especulación sobre el suelo uno de los medios de protección de los efectos de dicha tendencia, siempre, claro está, a costa de los eventuales adquirentes desprotegidos por el Estado.

Por eso es sumamente grave que se mantenga una indiferencia estatal ante el hecho incontrovertido de que el incremento del costo del suelo es inversamente pro-

porcional a los aumentos del salario real de los sectores populares y de la gran masa de los asalariados, y hasta de los ingresos de toda la población.

El Estado no ha tenido ninguna política de control efectivo sobre la creación de los espacios urbanos, conocidos aquí como urbanizaciones, creadas casi todas por el sector privado y dotadas de la infraestructura mínima para garantizar su venta a los sectores de medianos y altos ingresos, con el dinero extraído al contribuyente por parte del mismo Estado. En muchos países se aplica el principio de que el suelo es un bien de carácter social, que no puede dejarse al libre juego de las reglas del mercado y, por lo tanto, sujeto a un equilibrado control del Estado.

El Banco Mundial plantea la necesidad del establecimiento de normas que limiten el derecho a la propiedad privada cuando está en juego el bienestar general. Según este organismo, la propiedad ante todo tiene un carácter social, de ahí su limitación principal. Sin embargo, en nuestro país, ese precepto no es válido para reglamentar el uso del suelo, ni para gravar la propiedad suntuaria. Sólo parece ser válido para declarar en cualquier momento de utilidad pública los terrenos ocupados por asentamientos de familias pobres, cuando se trata de desalojarlas de sus viviendas para construir redes viales monumentales o edificaciones o proyectos de construcción, generalmente de dudosa pertinencia social o económica.

Con ello no queremos justificar el uso irracional del suelo urbano en zonas de peligro o de ocupación de zonas que por su condición geográfica constituyen una belleza natural, que pueden ser recuperadas para el disfrute de toda la ciudad y no de una parte de ésta, independientemente de sus condiciones económicos y/o

sociales. Lo que sí queremos dejar claro es que si la forma de ocupación de un espacio constituye un factor que contribuye a la contaminación ambiental de grandes zonas pobladas, de ríos, aguas subterráneas, de ilegibilidad de áreas urbanas (contaminación visual), se puede declarar de utilidad pública, pero con la condición de que se reconozcan, de hecho y de derecho, las prerrogativas de la población eventualmente afectada por semejante circunstancia.

Por muchos años en nuestro país se ha mantenido un déficit anual de unas 15 mil viviendas, que quizás explique el por qué durante más de 20 años los especialistas en la materia sitúen en medio millón el déficit de las unidades habitacionales en todo el país. Algunos hablan de una cifra que oscila entre la cantidad antes mencionada y las ochocientas mil (800 000) unidades. Sin embargo, lo que no se discute es el carácter cerrado del mercado de la vivienda del sector formal. A éste sólo tiene acceso alrededor de un 20% de la población. El sector informal construye alrededor de un 76-80% de las viviendas del país. Es de todos conocido que en las construcciones hechas al margen de los parámetros establecidos por el conocimiento científico, en la mayoría de los casos se incurre en un gran despilfarro de recursos de materiales, de espacio construido, de dinero y de tiempo, debido a las carencias técnicas en el desempeño de la actividad.

En los limitados planes habitacionales para sectores de recursos modestos desarrollados por el Estado, hay grandes deficiencias en sus manejos, sobre todo en lo que se refiere a la política de asignación a los adquirientes, pues siempre está presente el interés de devolver favores a lealtades políticas para captar adeptos. Además no hay un efectivo sistema de recuperación

del capital invertido, o parte de éste, para nuevos proyectos. Según un informe sobre política de vivienda realizado por la ingeniera Frida Aybar, junto a otros especialistas, la recuperación del gobierno es de apenas de un 9%. El informe aludido dice que por lo menos el 55% de las viviendas del país demanda una intervención de mejoramiento. En algunos barrios de la capital, según estudios realizados por nosotros, sobrepasan considerablemente ese porcentaje.

Los préstamos del Banco Nacional de la Vivienda (BNV) para mejoramiento de viviendas cuatuplican los que se realizan para construir nuevas unidades, lo cual indica no solamente la fuerte presión y necesidad de reparación de dicho bien, sino una limitada asignación de recursos para la construcción formal de viviendas. En cuanto a la política de construcción de servicios y equipamientos urbanos, el dato que da cuenta que ocupamos el penúltimo lugar entre los países latinoamericanos en cuanto a la inversión en servicios, dice bastante o casi todo de lo que ha sido la política urbana del estadista Joaquín Balaguer.

La discusión en torno a cuantos son los pobres e indigentes de nuestro país cuantifica lo arriba dicho. Las cifras que se dan al respecto oscilan alrededor del 50%, y los indigentes alrededor del 30 %. En algunos barrios de la capital esos porcentajes son ampliamente superados.

Las grandes manifestaciones de protestas a partir de 1984 han tenido como contenido las demandas de servicios y equipamientos urbanos, siendo reprimidas unas veces, y otras combatidas a través de la llamada estrategia de dispersión, que consiste en dividir para reprimir mejor a la población para aplicar las políticas urbanas. Como un ejemplo de lo dicho tenemos que cuando se

quiere desalojar a un barrio o a un sector de éste, se recurre a dotar de viviendas a un limitado número de las familias a desalojar, para crear expectativas a las que serían irremisiblemente afectadas posteriormente, creándose de ese modo la división en los asentamientos por desalojar.

Otra situación que se crea con tan perversa política, es que los moradores de muchos barrios pobres cifran sus esperanzas de mejoría de sus condiciones de hacinamiento en las posibilidades de desalojos y de reubicación en nuevos lugares. Esto, muy a pesar de la experiencias de engaño por las que han pasado miles de desalojados de numerosos barrios.

En cuanto a la gestión municipal, decíamos anteriormente que el municipio es el gran ausente en las políticas urbanas. El ente edilicio ha perdido muchas de sus prerrogativas relativas a la gestión de las ciudades que por ley administra y dirige políticamente.

En 1981 de las 129 localidades urbanas que existían en el país, 70 tenían una población de menos de 5 mil habitantes, y totalizaban el 6.7% de la población urbana del país. Hasta el momento no hay evidencias de que esa tendencia se haya modificado, es posible que si así fuese, tendiera más bien a su acentuación. Se podría aseverar que entes edilicios con semejantes poblaciones y con la tendencia centralizadora de ciudades como la Capital y Santiago, que recogen las personas de mayor capacitación, no estaría en capacidad del ejercicio de la autogestión y que esa carencia de recursos materiales y humanos para su propia administración, abre la brecha por donde penetra el ejecutivo para tratar de administrar y dirigir todo lo relativo a la gestión urbana y ambiental en los niveles locales.

Sin embargo la pequeñez de un ente local no es lo

que determina la circunstancia arriba descrita, aunque sí puede constituirse en factor importante, lo determinante para el buen funcionamiento de un municipio lo constituyen las posibilidades materiales, políticas y culturales con que éste cuenta para el ejercicio de sus competencias, de la imaginación y capacidad que sus dirigentes tengan para potenciar los recursos humanos y materiales de que disponga en su demarcación.¹⁵

En lo que respecta a los grandes ayuntamientos como los de Santo Domingo y Santiago, la gran concentración del capital y del poder político, sobre todo en la primera, además de la voluntad, abiertamente expresada para marginarlos de la gestión de lo urbano, determinan que esos entes carezcan de un rol significativo en el trazado y creación del espacio urbano.

La confluencia de los sectores privado y estatal en la creación del espacio urbano excluye cualquier forma de participación comunitaria en las políticas urbanas en la actualidad. Con ello pierde el estado una preciosa oportunidad de aprovechar la imaginación y el saber popular, amplia y claramente expresados en sus soluciones

15. España tiene un poco más de 8,000 municipios, de de los cuales un 86% tiene una población de menos de 5 000 habitantes, algunos funcionan bien, otros no, pero se piensa que los que funcionan mal no se debe al factor numérico de su población. Sin embargo, el caso de Francia constituye un problema de difícil solución. Allí existen 36,000 ayuntamientos (antes eran 38,000 pero la refundición de varios, los redujo a la actual cantidad). La media de la población de esos ayuntamientos es de 1 500 personas, lo cual contrasta con la de Inglaterra que es de 104 000 personas. En Francia existen 11 000 ayuntamientos con menos de 500 personas y 22 000 con menos de 500. El 98% de los referidos entes tienen menos de 10 000 personas. Ello ha provocado la discusión sobre si se reducen mediante la refundición, tal como se ha hecho en el Japón, Inglaterra, Alemania y otros países, sin que en esa búsqueda de la eficiencia no se lesione la democracia. En fin de cuenta pensamos que el problema es grave, porque los intereses de los jefes de las clientelas partidarias se oponen a toda búsqueda de la racionalidad que implica un reordenamiento político-administrativo. ¿Qué se haría con los 500 000 síndicos y regidores franceses? (uno por km²).

habitacionales y espaciales que cotidianamente aprenden y potencian.

Las políticas urbanas de los gobiernos dominicanos, sobre todo las de aquéllos que mayor incidencia han tenido en los procesos de configuración de nuestras ciudades, han sido globalmente negativas, a pesar de las buenas intenciones plasmadas en algunos proyectos urbanísticos, y que de ellos se hayan beneficiado algunas familias humildes.

Comportamiento Espacial de la Ciudad de Santo Domingo

La ciudad es el lugar de las contradicciones, de las formas de interacción más variables, de la diversidad en cuanto a los modos de existencia material y espiritual, es el escenario donde se plasman las utopías, y al mismo tiempo donde éstas perecen al contacto con la realidad.

La ciudad en tanto que producto social, crea al mismo tiempo la trama social que se desarrolla en su interior, es pues producto y productora de los elementos que la definen y configuran.

Lo urbano, concepto que nos refiere de inmediato al de ciudad, vale decir que la lógica que guía la expansión de ésta, nos remite también al de consumo, tanto de espacio como de tiempo, de cultura y a todo cuanto ella produce, se recrea y se vive en la esfera de lo cotidiano.

Max Wëber estableció con suma agudeza y claridad las profundas diferencias existentes entre la ciudad oriental y la occidental en el proceso de configuración de ambas, estableciendo incluso varias tipologías de ellas, debido entre otros factores, a su historia, a la naturaleza de las relaciones económicas y políticas de sus agentes

sociales y sobre todo al tipo de actividades económicas que en ellas se realizaban.

Wëber daba cuenta de la dificultad de aprehender el concepto urbano, el concepto ciudad, de ahí que cuando nos referimos a éste podríamos preguntarnos de qué ciudad hablamos. Esto último nos remite de inmediato al examen de las complejidades del proceso de configuración de ciudades de países como la República Dominicana, caracterizado por la extrema desigualdad, la exclusión y segregación de la mayoría de su población del disfrute de sus recursos y por la irracionalidad de dicho proceso configurativo.

Los procesos urbanos en general acusan rasgos de irracionalidad, pero a pesar de todo, los agentes sociales hegemónicos logran recuperar esa tendencia, estableciendo una suerte de "sentido común" en la población, que termina aceptando el carácter "normal", del hecho de que las ciudades tengan sus zonas exclusivas y sus zonas deprimidas. Incluso, es tan perversa la lógica capitalista, que a veces crea zonas exclusivas artificialmente caras, para de ese modo excluir a una parte de la población, de manera consciente y para los fines de producción de plusvalía.

Es por eso que recordando a Wëber, cuando nos referimos a la ciudad de Santo Domingo, podríamos preguntarnos, ¿de cuál ciudad hablamos, de aquel espacio, de ésta que siendo el 30% de la urbe, tiene el 70% del total de la población, o de aquél, que teniendo el 70% de la dimensión total de ésta, tiene el 30% de la población?¹⁶

16. Esas diferencias llevan a algunos autores, tanto en nuestro país como en otros, a hablar la coexistencia de dos tipos de ciudades en una misma ciudad, las llamadas formal e informal, o como dice José Luis Romero: "ciudad normal y ciudad normalizada". En realidad lo que sucede hoy día con las llamadas zonas informales o marginadas es que éstas son las formas patológicas que ha adquirido el surgimiento de nuevas mercancías que requieren nuevos espacios para distribuirse, que modifica los usos de los espacios y recuperando antiguas

La pregunta no es simple retórica, ella quiere llamar la atención sobre un hecho difícilmente insoslayable: la ciudad, su espacio, sus problemas no son un simple resultado de la acción ciega de sus pobladores, ni tampoco de quienes tienen el control sobre ella, por eso las contradicciones que ella lleva en su interior son recuperadas, instrumentalizadas por quienes, en la relación de clases y grupos sociales, tienen una posición de poder; acentuando las características dominantes de dichas ciudades.

La capital dominicana necesita de una lectura más sistemática, desde el punto de vista sociológico, antropológico y ambiental. Ya hemos hablado sobre su excesiva población con relación al total del país, de la centralización de actividades, del caos en su proceso de desarrollo y de las extremas desigualdades, entre otras características; falta leer la ciudad en otras vertientes, en otra clave para comprender la real dimensión de su crisis.

Desde el punto de vista urbanístico, la capital dominicana no puede estudiarse, ni mucho menos se puede hacer su historia, a través de los planes reguladores que normarían su crecimiento, como es usual en la metodología para hacer la historia de cualquier ciudad.

Los estudios de la ciudad de Santo Domingo, se han hecho centrando la atención en los procesos de cambio desde el punto de vista urbanístico y arquitectónico de su centro histórico, no han sido incorporados al análisis del establecimiento de los asentamientos humanos en zonas alejadas del centro.

zonas depauperadas, integrándolas a su nuevas necesidades de distribución de mercancías. En esas zonas comienzan a aparecer las actividades propias de zonas pobres, pero consolidadas, de esa manera, la ciudad "penetra" en todos los espacios que ella contiene, independientemente de las condiciones sociales o económicas de ésta. La circulación de mercancía la une, no importa sus diferencias.

Esos asentamientos surgieron para aprovechar espacios vírgenes de la urbe en su momento, queriendo con esa acción descongestionar la presión del crecimiento poblacional del centro, o para destruir barrios pobres, para hacer a otros de ricos y expandir el capital inmobiliario y/o parasitario.

De ahí que tengamos una ciudad que crece dentro de una homogénea valoración del suelo edificable por parte de quienes se han adueñado de él, y al mismo tiempo dentro de una fragmentación del espacio que hace de ella una aglomeración urbana, que sin llegar a ser una megalópolis, tiene todas las desventajas de ésta: dispersión, atomización de sus habitantes, imposibilidad de la vida urbana en el sentido estricto del término; sin sus ventajas: tendencia hacia una mejor relación entre la población—equipamientos, hacia una más racional dotación de servicios, etc.

La historia de la distribución espacial de nuestra ciudad contrasta con la seguida por aquéllas hoy desarrolladas, que en un determinado momento de su historia tuvieron una población artesanal, que logró el control del centro histórico, que lo usó para su reproducción como grupo social. Allí crearon servicios para la población, sobre ese mismo espacio se desarrollaron las actividades económicas y, además, lo que muchos llaman cultura urbana. Posteriormente los maestros y oficiales de los talleres artesanales se convirtieron en burgueses; los peones y aprendices en proletarios y obreros, pero todos compartieron el territorio, aunque claro está, manteniéndose las desigualdades.

Establecidas las relaciones de producción capitalista se crearon otros barrios, las ciudades tomaron otra lógica en cuanto a la distribución espacial y poblacional, pero los nuevos barrios, muchos de ellos de oficios, se cons-

truyeron alrededor de plazas, por lo cual se tendía a la creación de servicios para la población en los nuevos espacios, independientemente de la precariedad y de lo limitado que éstos fueran.

Las nuevas aglomeraciones, que por estar alejadas del centro se les llamó barrios, se distanciaban unos de los otros, no sólo desde el punto de vista espacial, sino desde el punto de vista social, produciéndose la fragmentación que tipificaba la ciudad industrial, sucesora de la ciudad comercial. Además apareciendo las grandes contradicciones, las grandes desigualdades.

Sin embargo, el hecho de que las nuevas aglomeraciones surgieran alrededor de mercados, y que algunas fueran de oficios, creaba en ellas un tejido de relaciones sociales no sólo debido a la proximidad de las viviendas, cosa ésta que define un vecindario, sino porque las necesidades esenciales eran resueltas en el mismo territorio; como por ejemplo, la compra y venta de bienes, uso del tiempo libre, educación, etc. Esto contribuyó a la creación de un sentimiento de pertenencia, un nosotros que creaba una determinada conciencia colectiva, un sentimiento de colectividad. Todo esto, independientemente de la pobreza, de la segregación de estas aglomeraciones y de la diferencia de la lógica de desarrollo del centro y de los otros barrios de los otros sectores sociales que tenían el control de la riqueza.

Esta forma de distribución espacial de características peculiares a esas ciudades, se diferencia substancialmente de aquellas de países como el nuestro, pues desarrollaron una diferenciación espacial, en la que se mantenía una cierta relación con el centro, mediante un esfuerzo de relacionar a éste con sus zonas periféricas, a través de servicios y equipamientos colectivos: transporte y redes varias, además de equipamientos y servicios colectivos a

nivel barrial, independientemente de sus limitaciones. De ese modo se trataba de recuperar, para fines de reproducción del capital, la estructura urbana a nivel local, uniéndola con el centro por un lado, y por otro por la tradición de la vida urbana que subyace en la conciencia colectiva de la nación, la cual es recuperada en parte por la acción de los municipios.

Esta idea contrasta con la difundida tesis del carácter caótico e irracional de la urbanización capitalista. Cier-to es que la irracionalidad capitalista y las contradicciones de una producción organizada en las fábricas, y un desorden en la distribución en el mercado tiene que reflejarse en una forma de existencia del capital como lo es la ciudad, pero los niveles de racionalidad que éste ha demostrado en determinadas vertientes, lo lleva a recuperar y hacer funcional algunas de sus contradicciones, específicamente las contradicciones a nivel de la organización espacial.

En el caso de las ciudades de países como República Dominicana, las cosas han sucedido de otra manera. La distribución espacial partió de otros parámetros. En Santo Domingo la conformación del espacio urbano tiene entre sus características principales un componente extremadamente acentuado de espontaneidad y de desorden, acompañado lógicamente de momentos de la racionalidad especulativa, presente en todo proceso urbano.

El surgimiento de los barrios comenzó varios siglos después de la fundación del centro, los primeros tuvieron una lenta evolución, además con ciertos visos de organización. Los nuevos barrios pobres, que son los más numerosos, comenzaron a aparecer en medio de una particular mezcla de desorden, en cuanto a su configuración espacial y de una voluntad clara de expresar una cierta racionalidad.

Cambios en el centro histórico

El centro histórico de la ciudad de Santo Domingo ha cambiado su función histórica radicalmente. Antes de 1965 allí se concentraba todo el grueso de las actividades comerciales, financieras y de ciertos servicios en el área profesional (abogados, médicos, etc.); sin embargo, la experiencia de la Insurrección de Abril de 1965 determinó una nueva política del uso del suelo para esas actividades.

En el París del 1800 el marqués Haussmann hizo un nuevo trazado de esa ciudad para prevenir otras insurrecciones, para tales fines fueron sacados los potenciales insurrectos (obreros, artesanos asiduos visitantes de burdeles, etc.), haciendo las calles más expeditas para el tránsito rápido de la gendarmería, pero recuperando el centro, haciendo de éste un punto de referencia principal para la reproducción de la economía urbana parisina.

La historia del desarrollo del centro de la capital dominicana y de la clase dominante hicieron innecesarias las medidas de Haussmann en Santo Domingo. No hubo que sacar a los obreros ni a los artesanos, ya que ellos vivían fuera desde hacía mucho tiempo atrás; por tanto, no hubo que romper nada a la fuerza. Por su parte, la clase dominante simplemente procedió a desarrollar nuevas áreas económicas lejanas a éste, para ponerse al abrigo de repetición de sucesos tan "peligrosos" como los de abril de 1965. La clase dominante no procedió a preservar el centro con sus monumentos, con sus memorias; 20 años antes de la guerra de abril de 1965 ya había comenzado a vivir en las afueras y esta tendencia se acentuó a partir de 1966, independientemente de la política oficial de recuperar casas de cierto valor, al margen del tejido urbano del centro.

De este modo comenzaron a aparecer algunas actividades comerciales principales en una nueva modalidad

de pequeñas zonas residenciales y de negocios, sin conexiones unas con las otras. En los nuevos barrios residenciales de la clase alta y media alta comenzaron a florecer las boutiques, las plazas, sin que se constituyeran zonas de servicios más o menos concentradas. La dispersión ha sido la regla en la creación de estos nuevos barrios, a ella le siguió una más acentuada diferencia social en la organización espacial de la capital.

A partir del 1966 se inició la política de renovación urbana de los gobiernos de Balaguer, la que cambió totalmente la fisionomía de la ciudad, configurándose los rasgos que son característicos de ella a fines del siglo XX, los que definen su irracionalidad.

Con esa renovación terminó la posibilidad de desarrollo urbano (sobre todo en el centro), con un mínimo de oportunidad para promover costumbres de vida colectiva en los espacios sociales y territoriales que tipificaron la vida de la ciudad en otros tiempos. A partir de 1966 el centro Santo Domingo se comenzó a recuperar, pero no para vincularlo con las demás zonas de la ciudad, sino para convertirlo en lugar de turismo y recreación.

El nuevo diseño de la ciudad después de 1966 ha sido el de la creación de zonas espaciales no claramente definidas, en cuanto a usos y funciones del suelo. Las nuevas zonas residenciales para la población de mayores recursos han ido cambiando continuamente sus funciones, calles antiguamente residenciales hoy son comerciales, (Gustavo Mejía-Ricart, Av. Lope de Vega, Roberto Pastoriza, Abraham Lincoln, Tiradentes, etc.).¹⁷

17. El polígono comprendido entre la John F. Kennedy al Norte, La Av. 27 de Febrero al Sur, la José Contreras al Este y la Av. Winston Churchill al Oeste, se ha convertido en los últimos 20 años en el nuevo centro comercial de la Capital. Según un estudio de la Oficina del Plan Director del ADN, allí está concentrada la mayor cantidad de recursos económico de la urbe, es la zona que mayor cantidad de empleo genera y la que mayor flujo de tránsito provoca en su

La ubicación de los negocios es dispersa, no hay criterio de especialización de zonas para de cierto tipo de mercancía. Las zonas se crean sin los servicios básicos para su población. El resultado: una difícil lectura de los espacios; cuanto se necesita para el consumo debe ser buscado utilizando el vehículo como medio de transporte. De ahí que se incremente la costumbre del uso del vehículo y se desconozca el placer de la caminata en las calles como forma de empleo de tiempo libre y del ocio.

Las plazas, las torres de apartamentos se han convertido en los nuevos monumentos, en los nuevos hitos, que en la historia y memoria de la ciudad simbolizan la nueva forma de existencia del capital financiero e inmobiliario que los reproduce, también un nuevo estilo de vida, o quizás lo que es peor, los diversos estilos de vida en la ciudad, que a su vez expresan nuevas diferencias sociales.

La renovación urbana de Balaguer dio rienda suelta a la especulación inmobiliaria, creándose una lógica de organización espacial casi exclusivamente dirigida hacia la reproducción del capital parasitario y hacia la creación de nuevos símbolos del poder para proyectar en la historia la imagen del presidente-constructor, negándole al individuo el derecho a la ciudad, para decirlo en palabras de Lefebvre; a unos porque los segrega de los espacios creados, a otros porque la configuración de éstos no permite su apropiación en forma de vida colectiva.

Los servicios de agua, luz, transporte, vivienda etc., comenzaron a escasear; la escasez provocó la tendencia de los usuarios de altos recursos económicos a resolver sus problemas de manera individual, y no sólo creando

interior. Esa Oficina ha presentado a la Sala Capitular, para que ésta someta a discusión y posterior aplicación, un plan de reordenamiento de esa zona, que entre otros problemas corrija su actual red vial, su uso de suelo, su densidad, altura de las edificaciones y retiros y linderos de éstos.

sus cisternas y bombas de agua, además de sus plantas eléctricas, sino pagando la seguridad de sus bienes a través de guardianes de compañías privadas. Las verjas de las casas dejaron de ser de hierro y se convirtieron en murallas de concreto infranqueables.

La infraestructura del servicio de Santo Domingo no se corresponde con el peso que tiene la ciudad en la economía del país, que es 35% del PBI y de un el 53.8% del PBI urbano, además de una población de cerca de 2 millones de habitantes diseminados en un área de alrededor de 240 Km², (casi la misma área que ocupa la ciudad de Moscú, que tiene casi cinco veces la población de nuestra urbe capitalina).

El territorio de Santo Domingo se multiplica sin cesar, lo que ha determinado una ciudad sin coherencia espacial, convirtiéndose en una yuxtaposición de unidades espaciales, inconexas desde el punto de vista de las funciones que debían cumplir. Ha ido creciendo bajo el impulso de la acción no planificada de los sectores público y privado para satisfacer la desaforada demanda de ganancia de los nuevos empresarios, y para el pago de servicios prestados al Ejecutivo o, como recurso de clientelismo, para la reproducción del poder.

El resultado de la política de renovación urbana puede ser sintetizado de la manera siguiente: el centro perdió la importancia que desde el punto de vista económico tenía antes del 1966, procedió a recuperar parte de sus edificios y estructuras del período colonial y de los años posteriores a éste, pero con una remodelación dirigida principalmente a recuperar el patrimonio edificado, sin ninguna preocupación por el tejido social creado en dicho espacio urbano.

Los puntos de referencia para el disfrute del tiempo libre, que además eran memorias de la zona, fueron aban-

donados a la suerte de la especulación inmobiliaria y al obsesivo construir para la proyección en la historia del Presidente-constructor.

La llamada renovación urbana balaguerista creó nuevas áreas, pero borró importantes hitos de la memoria histórica de la ciudad radicados en su centro. Desaparecieron los Cines Rialto, Capitolio, Independencia, Olimpia, Santomé, la glorieta y los jardines del Parque Independencia, símbolos todos de la época en que se puede hablar de una vida más asociativa de la población del centro histórico.

Los desalojos, las amenazas y presión para que los inquilinos y propietarios abandonaran sus casas en el centro histórico, ricas de valores arquitectónicos, para revalorizarlas, no para viviendas, sino para boutiques y negocios orientados a captar la divisa del turismo floreciente en el país, son también manifestaciones de una política en el plano urbano negadora del valor del individuo y orientada hacia la promoción del capital parasitario y de los objetivos de un poder excluyente.

Por otro lado, los barrios de ricos, de capas medias, y de pobres, no han seguido lógica que los uniese en términos de sus claras funciones. El resultado ha sido una ciudad desarticulada, sin servicios ni equipamientos colectivos, sin posibilidad de darle a sus habitantes el disfrute de una vida que pueda discurrir más allá de la relación casa-lugar de trabajo, o casa-ghetto.

Por esas razones, entre otras, Santo Domingo ha devenido un territorio de pobladores, no de ciudadanos,¹⁸ por su estructura espacial y la calidad de la vida de

18. El proceso de conurbación de esta urbe ha hecho que gran parte de la población de ciudades relativamente cercanas como San Cristóbal, Villa Altagracia y en menor medida Baní y San Pedro de Macorís, trabaje en Santo Domingo incrementando su población flotante.

su población. "Las casas forman una zona urbana, pero son los ciudadanos los que hacen la ciudad", decía Rousseau, haciendo la ciudad, el ciudadano se realiza como individuo, apropiándose positivamente de su creación, como centro de producción de cultura y de amplia vida espiritual, de lugar de vida asociativa y participativa. Son éstos los elementos fundamentales para el discurrir de una cotidianidad positiva no alienante.

Cambios en los barrios pericentrales

No sólo el centro histórico de la ciudad de Santo Domingo ha sufrido modificaciones substanciales en cuanto a sus funciones iniciales. En la zona que comprende una serie de barrios geográficamente ubicados en lo que fue el segundo anillo que rodea el centro histórico es donde con mayor acentuación se han producido esas modificaciones en cuanto a sus funciones y uso.¹⁹

Los barrios en cuestión son los llamados "regulares", denominación que alude a su carácter popular o de ingresos bajos y medio bajos, pero de un trazado y lotificación inicial que siguió una aparente racionalidad, un cierto orden. Villa Juana, Villa Francisca, Villa Consuelo y el Ensanche La Fe, principalmente, constituyen

19. En un trabajo de investigación sobre "Los Cambios de Uso de Suelo y el deterioro Físico-Ambiental en los Barrios Pericentrales de Santo Domingo", coordinada por nosotros y de próxima publicación, hemos evidenciado cómo en esa zona de la ciudad de Santo Domingo, se produce una agresiva expansión de las actividades comerciales e industriales, que poco a poco ha ido expulsando la población de los exteriores de las manzanas hacia los interiores de éstas, debido a un cambio de uso del suelo, que va pasando de residencial a comercial e industrial. Con el pasar del tiempo, también los interiores se ha comenzado a sentir la presión de esas actividades, produciéndose también allí un cambio de uso. En los bordes de los barrios, principalmente en aquéllos donde hay radicadas diversas fábricas, comienza a verificarse una disminución de las edificaciones destinadas al uso residencial, por lo que hay que prever en un futuro, que no parece muy lejano, una disminución poblacional en la zona. Este es un fenómeno que hemos podido observar en otras ciudades del sur y de centroamérica.

el referido anillo; en ellos se ha producido una gran modificación en cuanto a sus funciones, sin que hasta ahora se hayan establecido ni sus alcance y sus consecuencias, no sólo para su futuro sino para la relación que ellos establecerían con las demás zonas de la capital.

Aparentemente éstos son barrios muy homogéneos desde el punto de vista geográfico y de su trazado; sin embargo, son los más fragmentados y en los que mayor diversidad de pobreza se puede encontrar, debido a la gran complejidad de la composición social de sus pobladores y de la abigarrada modificación de su lotificación.

El uso de esos espacios ha tenido un proceso de modificación, éstos en sus inicios tuvieron una función esencialmente residencial, ahora son de carácter mixto, con una tendencia hacia el predominio de funciones comerciales e industriales en muchas de sus zonas. Eso ha determinado que muchos de los habitantes de los barrios vivan en los interiores de las manzanas, en condiciones de extrema precariedad. Hay dos tipos de viviendas: la casa del frente y el patio, con dos poblaciones, muchas veces con actitudes y comportamiento un tanto diferentes.

El proceso de deterioro de las viviendas, y del entorno en general, el crecimiento poblacional sin ningún nivel de los equipamientos y servicios, y más aun, del deterioro de los que existían, le dan un aspecto a estos barrios de franca decadencia material y espiritual. Esto ha determinado que las diferencias entre ellos y los de la llamada zona marginal se hagan a veces no tan marcadas como ocurría unos 20 años atrás. Incluso las diferencias entre la población de la parte de "atrás" y la del frente también se han atenuado, no por la mejoría económica de los que habitan la primera, sino por el deterioro físico de las segundas, y el descenso del nivel de vida de sus pobladores.

Una de las razones que explican este fenómeno es que la mayor parte de las familias ocupan sus viviendas en condición de inquilinos, por lo cual no invierten en la mejora de sus viviendas a través de la auto-ayuda, a diferencia de lo que ocurre en otros barrios, como Gualey, Capotillo, etc., cuyos moradores en gran proporción son propietarios de las viviendas que ocupan (Copadeba, 1987).

Villa Juana, Villa Consuelo, Villas Agrícolas, La Fe, etc., son las expresiones más claras de algunos de los efectos de una economía que, como la dominicana, tiene un sector terciario sumamente importante en su estructura. En el aspecto físico de estos barrios, llama la atención, además del deterioro de sus viviendas, la abundante cantidad de talleres de mecánica y de pintura, en los patios en los solares y hasta en las aceras. También la gran cantidad de tiendas de repuestos, ventas de gomas usadas, talleres de reparación, etc., al mismo tiempo que desaparecen talleres artesanales, como ebanisterías, carpinterías, zapaterías, etc., y también desaparecen oficios, apareciendo otros y con ellos nuevas actividades y nuevas actitudes.

Esto ha reorientado la función de estas aglomeraciones, especializándolas en prestar servicios a barrios de mayores ingresos, poniendo en evidencia de esta manera, que en la lógica de la economía urbana la decadencia de determinados espacios tiene relación con las necesidades de otros, generalmente con los habitados por una franja de la población que juega un papel de dominio en la división social del trabajo y del poder.

En Villa Juana, La Fe, Villas Agrícolas y Villa Consuelo, cuatro de los barrios donde más se han desarrollado las actividades de servicios ligadas al negocio de automóviles, con una población alrededor de 190 mil habitan-

tes, la falta de equipamientos y de servicios contribuye al deterioro de la calidad de la vida de su población, a la decadencia moral y espiritual, a la proliferación de formas de disfrute del tiempo libre en los ruidosos colmadones y otros lugares que obstaculizan cualquier forma vida asociativa de comunicación positiva.

Las calles con sus montones de basura, con sus ruidosas esquinas y su especialización para actividades comerciales de subsistencia, pierden cada día su antigua imagen y se constituyen en el universo principal donde discurre la vida de sus pobladores.

Un individuo es en gran medida lo que es su entorno, la inexistencia de lugares para el discurrir de un tipo de vida donde los servicios y equipamientos colectivos hagan posible una vida asociativa, la carencia del espacio para la comunicación acentúa la brecha entre lo público y lo privado y hace que el individuo tenga que refugiarse en la esfera de lo privado. De manera que las modificaciones que se han operado en los barrios pericentrales, además de constituirse en un grave problema para la ciudad, desde el punto de vista urbanístico, se están convirtiendo en centros de degeneración de la memoria colectiva e histórica de una parte importante de la ciudad.

Organización y gestión municipal en la capital dominicana y las propuestas de cambios

Cuando en 1966 Joaquín Balaguer comenzó su acelerada política de construcción, que estimuló las migraciones y la especulación edilicia, la extensión de Santo Domingo era aproximadamente 65 km²; en 1978 ya la ciudad tenía alrededor de 150 km², con una población de 1,100,000 habitantes. En la actualidad la población capitalina es de unos 2,066,000 habitantes y la extensión

de 240 km², según estimaciones del Departamento de Planificación del Ayuntamiento del Distrito Nacional.²⁰

Ese desmesurado crecimiento urbano se ha acompañado con un grave problema, desde el punto de vista urbanístico y sociológico: una desordenada utilización del espacio, caracterizada por la proliferación de barrios y zonas habitadas inconexas desde el punto de sus usos y funciones, de donde resulta una ciudad cuyos espacios poblados son una suerte de yuxtaposición de los unos sobre los otros.

Esta circunstancia ha dificultado la creación de una identidad de la población con su entorno que estimule el discurrir de una vida asociativa orientada hacia una práctica social que busque soluciones concretas a los problemas que confrontan.

Según la división territorial del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo tiene 93 barrios delimitados geográficamente y con sus respectivos nombres.²¹ Ante la imposibilidad del Ayuntamiento de tener un control del territorio urbano que administra, y tratando de lograr una cierta eficiencia, los técnicos municipales elaboraron en 1985 un plan piloto de división político-administrativa descentralizadora, que denominaron

20. Como se ha comentado en el curso de este texto, alrededor de las estimaciones censales sobre nuestro crecimiento poblacional, existe una significativa divergencia sobre las cantidad y las proyecciones, a ese propósito una última estimación de una entidad de reconocida solvencia profesional como el Centro de Estudios Demográfico, (Cesdem), establece que la población real de Santo Domingo sería de alrededor de 1,900 900 habitantes, unos 400 000 menos del número que generalmente se estima que existe. De ser así confirmaría una hipótesis que nosotros sostenemos sobre la tendencia hacia la disminución de los factores que han determinado el flujo migratorio hacia nuestra urbe capitalina.

21. La división territorial de nuestra ciudad capital, según la Compañía Dominicana de Teléfono, Codetel, tiene alrededor de 353 barrios. Eso ocurre, porque a veces en un barrio hay varias zonas con nombres que han caído en desuso, como en Gazcue que estuvo subdividido. Otras veces los vecinos los conocen con un nombre diferente al denominado por el ADN.

“minicabildo”. Inicialmente se consideró dividir el área metropolitana en 18 zonas con sus respectivos minicabildos, con una estructura similar a la del ayuntamiento. El propósito era lograr una descentralización político-administrativa que permitiera una mayor participación de la población en la gestión municipal, y además lograr una más eficiente labor administrativa.

La resolución No 9/85 que los creó, en su artículo 29 definía las funciones de los minicabildos (cuya integración se llamaba “delegación”), que eran: “la coordinación y supervisión de las actividades de ejecución de las leyes, ordenanzas, resoluciones, reglamentos y disposiciones municipales emanados del síndico. La coordinación de las actividades de recaudación de los tributos, rentas e ingresos municipales dentro de los límites de su jurisdicción; la coordinación de las actividades de mantenimiento de obras públicas municipales, del ornato y parques, de limpieza urbana, de acción comunitaria y demás servicios bajo la orientación técnica y normativa y, control y supervisión de los respectivos órganos de la administración centralizada de la Sindicatura”.

Dichas delegaciones o minicabildos estarían integradas por un Consejo de Delegaciones, en forma tal que pudieran realizar todas las actividades del ayuntamiento, participarían en ellas:

- a) Juntas de Vecinos
- b) Clubes Culturales
- c) Agrupaciones empresariales
- d) Organizaciones barriales

Todos tendrían sus planes operativos para cada año, tal como tiene el Ayuntamiento, los cuales serían diseñados por los propios minicabildos, y de ese modo contribuirían a que los planes operativos de las autoridades del municipio se comenzaran de abajo hacia arriba. Se

esperaba una amplia participación del sector privado en las actividades de los minicabildos.

Este proyecto adolecía de varias imprecisiones en lo que respecta a quién elegiría los miembros de las "Delegaciones", no explicando los criterios de participación representados en ellos. No establecía la proporcionalidad de sus integrantes, ni contemplaba la forma de solución del problema que significaría la existencia en el barrio de más de una junta de vecinos, clubes culturales, etc. También parece que dichos minicabildos serían hechos no por iniciativas de las comunidades, sino por criterio técnico del Ayuntamiento.

Tampoco precisaba la forma institucional en que se establecerían las relaciones entre las autoridades municipales y la población organizada. ¿Tendría esta última posibilidad de impedir intervenciones urbanísticas en sus espacios, cuando entendiera que éstas no les beneficiarían?

Durante la gestión municipal del cuatrienio 1990-94 se programó la instalación de 18 minicabildos, con un costo estimado en ese momento de un millón de pesos cada uno, pero por falta de fondos se propusieron hacer solamente cuatro, sin embargo no se implementaron. En la administración edilicia 1994-1998 se pretende retomar la iniciativa para producir la división territorial de la Capital en las 18 zonas inicialmente contempladas, con la denominación de Distritos Municipales Especiales.

La argumentación principal que sostiene esa iniciativa es la búsqueda, a través de la descentralización, de una mayor eficiencia y una gestión que potencie la participación. La elección de los integrantes de esos Distritos Municipales Especiales, mediante el voto directo de parte de los ciudadanos de las respectivas demarcaciones sería la garantía para lograr esa participación.

Sin embargo, quedan muchas preguntas que respon-

der. No sabemos como serán asignados los recursos para esa buscada gestión descentralizada, tampoco queda claro si la fuente de financiamiento de cada demarcación serían generados por los recursos materiales y/o de infraestructura instalados, o de las actividades que allí se realicen, pues de ser así sabemos que hay zonas más ricas que otras, por tanto con mayores oportunidades para resolver los apremios de su población.

Otra cuestión muy importante que habría que tener presente es si con una nueva división territorial de la ciudad, no estaríamos legalizando de hecho las desigualdades y las segregación espacial a que está sometida la población de varias zonas de ésta.

La iniciativa es muy atendible, pero para hacer más eficiente, democrática y participativa la gestión municipal se debe ir más allá de la simple división territorial, en otros países se han hecho experiencias de división territorial, como en Chile, en México, sin que las graves distorsiones de los procesos de la gestión municipal se hayan podido resolver.

La división propuesta debe resolver problemas de orden no sólo administrativos y políticos, sino institucionales, las nuevas instituciones del poder local requerirán de un personal, que en número y competencias, debe estar muy claramente definido; los regidores tendrían que ser pensados con nuevas funciones. La propuesta de modificación de la división política y administrativa de la Capital implica una renovación de la concepción municipal en los partidos y en la sociedad civil. La tarea es difícil, pero hasta el momento resulta uno de los ensayos que tenemos que realizar para hacer eficaz una institución municipal, que como el Ayuntamiento del Distrito Nacional, acusa muchos rasgos de obsolescencia en cuanto a su estructura administrativa y política.

La Crisis Urbana y el Problema de la Gobernabilidad

La ciudad, en sus inicios facilitó el surgimiento de una nueva racionalidad y el pensamiento sistematizado que posteriormente se llamó ciencia. Con lo urbano nació el refinamiento del gusto y de las “buenas formas que predominan en la sociedad moderna”, el esplendor y la concentración del arte; los monumentos arquitectónicos, erigidos como testimonios imperecederos del triunfo de la riqueza y profundidad de la vida urbana sobre la estrechez y simplicidad de la vida rural.

Sin embargo, a pesar de haber potenciado esos elementos, hoy día la ciudad se ha convertido también en el lugar donde se concentran los factores que sitúan al género humano en sus más bajos niveles de degradación, miseria y desesperanza.

La armoniosa relación entre crecimiento urbano y desarrollo económico que en el pasado caracterizó la lógica de la formación del espacio en las ciudades y, que creó la ilusión de una nueva sociedad, con seres humanos libres e iguales, ha sufrido una dramática fractura,

produciéndose una desmesurada expansión urbana, caracterizada por la exclusión y pobreza de la mayoría de la población citadina.

El desequilibrio que acompaña el actual fenómeno urbano a nivel mundial, obedece a varios factores, entre los cuales, los más importantes son: la globalización de los procesos económicos, la descomposición de las estructuras rurales, la división internacional del trabajo, que crea ciudades de consumidores, no de productores (casos de las urbes de países subdesarrollados), internacionalización de nuevos elementos de los procesos económicos (la droga como expresión del fenómeno urbano), y prácticas estatales y de gestión municipal no democráticas, que se inspiran en el clientelismo y la exclusión de las mayorías, tanto de la participación social y política, como de los servicios y equipamientos colectivos.

Esa globalización del fenómeno urbano se expresa también en la generalizada tendencia hacia el predominio de la población urbana sobre la rural. Al inicio del siglo XXI, por primera vez en la historia, la población mundial estará concentrada en centros urbanos en todos los continentes.

En las zonas subdesarrolladas se concentrarán al final del siglo XX, veinte de las veinticinco ciudades más grandes del mundo. Estas grandes urbes crecerán en países cuyas economías están en bancarrota, por lo cual la criminalidad, la inseguridad, la violencia, la droga y toda forma de delincuencia, que son los principales males que acompañan a la ciudad moderna, también aumentarán.

Al final del presente siglo XX, la ciudad de México tendrá 31 millones de habitantes; Sao Paulo 26; Río de Janeiro, Bombay, Calcuta y Jakarta tendrán 16 millones, respectivamente. Esas y otras aglomeraciones urbanas de

los países del Tercer Mundo crecen desmesuradamente por la masiva migración de la población rural, que van hacia ellas para escapar de la miseria que produce la destrucción de las estructuras agrícolas en dichos países. De ese modo, crecen los déficits de viviendas, de los servicios de salud y educación, aumentan también las urgencias económicas de los ayuntamientos, los cuales son cada vez menos capaces de administrar ciudades en constante expansión de sus límites territoriales.

Esta circunstancia genera problemas de diversos órdenes, entre los cuales se destacan el deterioro ambiental en los espacios urbanos, la violencia y la criminalidad, incrementados por la globalización del mercado de las drogas y la cultura del consumismo creada en las ciudades de los países desarrollados. Hay una estrecha relación entre crecimiento urbano sin industrialización y aumento de la criminalidad y deterioro ambiental.

Diversos estudios demuestran esta aseveración; por ejemplo, de acuerdo a un estudio de las condiciones de vida en las 100 más grandes áreas metropolitanas del mundo, llevado a cabo por varios investigadores a nivel mundial y coordinado por el personal de Population Crisis Committee de la ciudad de Washington, las ciudades de mayores índices de criminalidad se encuentran en países de bajo nivel de industrialización, destacándose el Cairo, con 56.4 homicidios por cada cien mil (100,000) personas; le siguen, Alejandría (Egipto) con 49.3; Río de Janeiro, 36.6; Manila 30.5; Ciudad de México, 27.6; Sao Paulo, 26; Porto Alegre (Brasil) 23.6; Tijuana (México) 24.4.²²

22. Según parámetros internacionales, se consideran alto nivel de criminalidad urbana, cuando se producen más de 10 homicidios al año por 100 000 habitantes en una determinada aglomeración territorialmente delimitada.

Todas ellas superan a las ciudades norteamericanas de mayores niveles de criminalidad, entre otras: Miami 20.8; Detroit 19.2; Dallas 18.5; Washington 14.8, New York, 12.8 y Los Angeles 12.4.²³

Sin embargo, la relación de pobreza–criminalidad, expresada en las ciudades subdesarrolladas, también tiene su manifestación por el incremento del contraste miseria y despilfarro de algunas áreas de ciudades de países desarrollados, por ejemplo, es conocido el deterioro económico de varias ciudades norteamericana, entre las que se destacan New York, Detroit y Los Angeles, y no sólo allí, sino en algunas metrópolis europeas como París y Berlín entre otras.

En New York el índice de mortalidad infantil es igual al de Guatemala, llegando hasta niveles más altos en algunas de sus áreas más pobres. En algunas zonas del sur del Bronx, la mortalidad infantil supera la de Bangladesh, que junto a Haití, es el país más pobre del mundo.

La criminalidad es otro factor producido por la miseria urbana, los homicidios en Dallas, durante el período de la Guerra del Golfo fueron 53 en total, lo cual contrasta con los 24 soldados americanos muertos en ese conflicto.

Los Angeles tiene 14.5 millones de habitantes en su urbe metropolitana, en su casco central tienen 3.5 millones, de los cuales un 40% son hispanos, un 37% blancos, un 13% negros y un 10% asiáticos, (Bethélemy, 1994). La pobreza en la que vive un significativo número de sus habitantes fue la causa principal de la rebelión de 1993, que tuvo un saldo de más de 20 muertos y más

23. Esos datos no reflejan completamente la realidad, porque en general, es la policía la institución que da cuenta de esas informaciones, por lo que es de suponer que podría haber un interés en maquillar el dato para tranquilizar la población y reflejar una eficiencia no siempre real.

de 2000 heridos. El detonante de tan grave acontecimiento fue la barbarie de los policías que golpearon sin clemencia a un ser humano, por el delito de ser negro, y de los jueces que los absolvieron. La criminalidad aumenta en esa urbe, a pesar de la existencia de 91 policías por cada 417 personas. En los Estados Unidos, con unos 250 millones de habitantes, hay 215 millones de armas en poder de la población civil, por lo que se puede decir que en sus ciudades se libra una verdadera guerra. Sólo en Los Angeles, se calculan unas 700 bandas compuestas por 100.000 hombres armados (un cuarto de la armada iraquí).

Esos datos confirman la tesis de varios sociólogos y juristas, cuando decimos que las ciudades que tienen más cárceles, más leyes y fuerza policial para la represión de la delincuencia, y donde más se recurre a la autodefensa armada, son las de mayores índices de criminalidad. La raíz de la delincuencia urbana debe buscarse pues, en la absurda lógica de las ciudades del capitalismo, basada en el despilfarro y miseria, crecimiento urbano, e ingobernabilidad de las urbes.

En Argentina, que tenía en los años veinte (20) un desarrollo económico parecido al de la Italia de esa época, y que aún se le llama el granero del mundo, hay 1,200.000 niños que tienen daños cerebrales irreversibles debido a la desnutrición. En América Latina hay más de 100,000,000 de niños que viven, duermen y comen en las calles, dedicándose al vagabundeo y la ratería menuda de toda suerte. En el Mato Grosso de Para (Brasil), más de 400,000 niñas son obligadas a prostituirse, (Esquivel, 1991). En nuestro país, en los nuevos centros urbanos que crecen impulsados por el turismo, como Boca Chica, existen centros de prostitución de niñas, para turistas que no vienen buscando el sol, sino la deprava-

ción sexual. Al mismo tiempo en la Av. George Washington de la capital dominicana, frente a sus hoteles turísticos y en los semáforos de las intersecciones de las grandes avenidas, varios niños y niñas son objetos de abuso sexual de parte de degenerados sexuales.

En Perú la pobreza de niños abandonados constituye el principal problema social, llegando a ocurrir dramas como el del Cuzco, donde en los primeros seis meses de 1991 se vendieron o abandonaron más de 600 niños menores de 12 años.

Las políticas económicas, orientadas hacia los sectores servicios, turismo y zona franca, como nueva especialización de los países subdesarrollados, que se inscriben dentro de la actual globalización de los procesos económicos, tienden a incrementar la esperanza de las masas rurales y marginadas en las ciudades, de encontrar en las grandes urbes metropolitanas las posibilidades de un acceso a servicios de viviendas y de salud cada vez más precarios.

Esas nuevas orientaciones de las políticas económicas, lejos de resolver los problemas, los potencia en los espacios urbanos, empobreciendo a las masas que allí habitan. En los países desarrollados el promedio de personas por habitación es de menos de 0.5%; sin embargo, en los subdesarrollados es de más de 2.5%, llegando hasta 3.4 en Manila, 3.1 en Jakarta, 3.3 Karachi.²⁴

El desarrollo de la tecnología y la ciencia no ha podido evitar el deterioro de la calidad de la vida en las grandes ciudades. En los países subdesarrollados el ruido, el stress etc., al tiempo que no dejan de incrementarse, se suman al alto costo de los alimentos, todo lo cual provoca efectos más lacerantes.

24. Ver el informe de Population Crisis Commite de la Ciudad de Washington.

En 23 de las principales ciudades de los países pobres, la población gasta más del 50% de sus ingresos en alimentos, y en nueve de ellas más de 60%. Destacándose Kinshaka, con un 63%, Calcuta 60%, Bombay 57%, Dacca 63%, etc. Ciudad Ho-Chi Ming, antigua Saigón, Vietnam tiene un 80%, Katowica, Polonia, tiene un 67%.²⁵ Estos problemas, dan un cuadro de pobreza y hacinamiento que constituye un caldo de cultivo para el desarrollo de la delincuencia y de epidemias que se expanden con generalización.

El drama de la pobreza urbana de los países subdesarrollados afecta directa e indirectamente a toda la población, tanto a los sectores marginados de la riqueza que genera la ciudad como a una franja importante de sectores acomodados, pues la inseguridad y el deterioro del medio ambiente urbano les impide el disfrute del ocio y del tiempo libre, elementos esenciales de un modo de vida ciudadano pleno. Sin embargo, en algunas franjas de la población, la pobreza se acentúa más que en otras; en ciudades de composición étnica fundamentalmente homogénea, los jóvenes, los niños y las mujeres son los más afectados. En algunos países desarrollados de composición étnica heterogénea, además de los mencionados sectores, afecta de manera más acentuada a las minorías étnicas.

La tasa de desempleo de los jóvenes y las mujeres generalmente triplica la media del desempleo en varias ciudades, independientemente de que éstas sean de países pobres o ricos (y cuando son negros es aun mayor, como ocurre

25. Según el informe anteriormente referido. En el caso de Vietnam el hecho se debe fundamentalmente a los efectos devastadores de la guerra que este país sostuvo contra los Estados Unidos. En el caso de Polonia, se debe a los efectos de la terapia de choque a que fue sometido el país por las recetas neoliberales luego de la desaparición del modelo de socialismo tipo nomenklatura.

en Los Angeles, donde el 38% de los jóvenes negros están desempleados). Estos sectores excluidos son los que encabezan las protestas en los espacios urbanos; son ellos los organizadores de las acciones reivindicativas, que muchas veces devienen en violentas y tumultuosas porque la indiferencia e ineficacia de la clase política y de los sistemas de partidos no les deja otra salida.

Los jóvenes, las mujeres y las minorías, que han encontrado en las calles el espacio para sus acciones reivindicativas son, pues, la "nueva clase peligrosa". Ellos han tomado el espacio ocupado antes por la clase obrera, hoy desmovilizada y/o integrada.

Nunca como hoy la humanidad había producido más conocimientos científicos, mayor tecnología y mayor capacidad de producir riqueza. Sin embargo nunca como hoy la degradación moral, la marginalidad y al segregación espacial y la pobreza habían alcanzado un número relativo y absoluto de la población urbana tan elevado.

La miseria de grandes masas ciudadinas en Europa y en los Estados Unidos (que también tiene su "Tercer Mundo" en varias de sus ciudades) y en mayor grado en los países subdesarrollados, evidencia que el proceso de urbanización basado en el despilfarro y opulencia incrementa la pobreza, y lejos de indicar el "fin de la historia", señala el inicio de grandes conmociones de luchas sociales. Ya se han repetido en El Cairo, en Río de Janeiro, en Caracas, Santo Domingo, y en Los Angeles, sólo por citar algunos ejemplos, y parece incubarse en cualquier ciudad de Alemania, el más poderoso de los países europeos y con visos de extenderse en todo el mundo.

El problema se agrava aun más, pues también se profundiza la crisis de credibilidad de los partidos políticos y de las élites dirigentes a nivel mundial, creando una crisis de mediaciones políticas, y de parálisis de los siste-

mas, cuyas consecuencias son la emergencia de violencias de todo tipo, incubándose en las ciudades el peligro de una generalización de conflictos de consecuencias imprevisibles.

La nueva tendencia para escapar de la violencia urbana es hacia la privatización de las ciudades. El fenómeno toma ribetes alarmantes, comienza a generalizarse la militarización del espacio y pérdida del carácter inicialmente democrático que tuvo el fenómeno urbano. En la ciudad de Miami ya existen aglomeraciones privadas con mas de 13,000 habitantes y en la actualidad se construye una de 20,000 (López, 1996).²⁶ Las ciudades privadas son organizaciones particulares, amuralladas como en la época medieval, donde todo servicio a la comunidad está privatizado, donde no puede circular ninguna persona ajena a ésta y donde no existe la organización municipal.

Esa opción de organización comunitaria a nivel espacial es una forma aberrante de crear la exclusividad de un grupo social (generalmente a partir de particularidades étnicas), sobre un territorio permitido por la naturaleza del sistema político norteamericano. La otra es la libertad de un grupo de constituirse en municipio y sobre la base de una supuesta diferencia económica producir la segregación étnica y espacial, de esa manera se legaliza la discriminación étnica formalmente abolida.²⁷

26. Ver *Le Monde Diplomatique* de Marzo de 1996.

27. Los grandes centros urbanos norteamericanos tienen un acentuado proceso de modificación de la composición de población. Las personas de mayores ingresos se trasladan hacia las periferias, haciendo zonas residenciales exclusivas, de las cuales se trasladan una vez comienza a llegar la población negra, independientemente de su nivel económico. Los centros se degradan perdiendo el suelo su valor para uso residencial, por lo cual los segmentos sociales de menores ingreso los ocupan (generalmente negros, hispanos o asiáticos recién llegados). Los ayuntamientos no pueden obtener recursos vía impuestos de esa población, dada su precariedad económica. Se crea de ese modo un

El fenómeno no es solamente identificable en los Estados Unidos, en los barrios exclusivos de la América Latina y el Caribe se expanden los barrios amurallados, con policías privadas, que se protegen de la criminalidad producida por una producción de lo urbano signada por exclusión. Pero, como se dijo en la reunión anual de los más grandes empresarios del mundo en Davos, pequeña ciudad suiza, "si las empresas no superan los desafíos de la pobreza y del desempleo, las tensiones aumentarán en los poseedores y los desposeídos y habrá un considerable aumento del terrorismo y de la violencia" (Ramonet, 1996).

Ciudades intermedias y gestión local

La tasa de crecimiento de los grandes centros urbanos aumentó de manera alarmante durante el período 1950-1980; a partir de los '80, sin embargo, se empezó a notar una tendencia a la declinación del fenómeno. Los censos de población de 1990-1991 así lo demuestran. Ciudades como México, Buenos Aires, Caracas, San Paulo, Río de Janeiro y otras, han tenido un crecimiento poblacional lento, e incluso estancado y hasta con disminución en algunas de las áreas metropolitanas (Hardoy, 1991), por lo cual parece que las proyecciones para fines de siglo no serán como se habían planteado.

El crecimiento de la población urbana con respecto a la rural también se acentúa. El 85% de los pobres de Venezuela viven en las ciudades; el 75% del Brasil y el 69% de México. Alrededor de este último porcentaje se sitúa la cantidad de pobres urbanos en nuestro país. De esos pobres, como siempre, hay franjas de la población

círculo vicioso, a menor suma de dinero para la gestión municipal, mayor deterioro de los centros urbanos, a mayor deterioro mayor violencia y criminalidad y éxodo de la población económicamente solvente.

que son las más afectadas, sea por la edad, el sexo o la etnia.

La nueva tendencia del fenómeno urbano en América Latina es hacia el crecimiento de ciudades intermedias donde se reproduce al mismo tiempo una acentuación acelerada de la miseria y desigualdad. Los países donde se evidencia este fenómeno son Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, Chile, etc. Esto parece demostrar que la idea de la primacía urbana, y del crecimiento cada vez más acentuado de la capital con relación a otros centros del interior, no se corresponde con los hechos. El incremento poblacional en centros urbanos principales sólo aumentó en países como Paraguay, Brasil y Guatemala. En todos ellos sus ciudades capitales son relativamente pequeñas desde el punto de vista poblacional.

Hoy en día, el fenómeno que se observa es el de que las ciudades intermedias tienden a crecer, aumentando con ellas los déficits de servicios y equipamientos urbanos y aparecer problemas de las grandes ciudades como decíamos anteriormente.

El crecimiento urbano acompañado de la profunda crisis financiera e institucional de los ayuntamientos contribuye a la emergencia de una gran diversidad de agentes y sujetos sociales, que a diferencia de tiempos pasados no encuentran en los partidos ni en los gremios y sindicatos, las mediaciones para canalizar sus demandas.

La globalización de los procesos económicos ha acentuado la tendencia hacia un predominio y protagonismo de lo económico sobre lo político y ha reducido el papel del Estado como agente redistribuidor de la riqueza y canalizador de recursos para el desarrollo de regiones, provincias y/o ciudades.

La extensión de este nuevo proceso de la urbanización plantea nuevos desafíos al municipio, determina una urgente redefinición de sus funciones, del ámbito de sus competencias y de su papel, no solamente como ente administrador de su esfera estrictamente local, sino como un imprescindible mediador entre tantos agentes y sujetos sociales con intereses contrapuestos que haga posible la gobernabilidad en la sociedad moderna.

En definitiva, el municipio, además de ser un ente administrador de su demarcación, deberá asumir el perdido rol político de épocas pasadas, para asumir tareas de dirección de los procesos de desarrollo, de redistribuidor de recursos y de oportunidades a la población de sus territorios y ciudades. Sin embargo, los diversos estudios sobre el municipio tanto, aquí en la República Dominicana como en gran parte del mundo, evidencian una enorme distancia entre lo ideal, lo necesario, y la realidad actual.

En efecto, el incremento de la pobreza, de las desigualdades, del desempleo, la exclusión, la reclusión y hacinamiento en que vive una parte de la población; el crecimiento urbano sin servicios ni equipamientos, que son las causas determinantes de las demandas sociales, lejos de atenuarse se agudizan y con ellas la multiplicación y diversidad de las formas y contenidos de dichas demandas.

En los últimos años ha habido en nuestro país un significativo cambio de los escenarios principales de los conflictos sociales. Anteriormente éstos se producían principalmente en la Ciudad Capital, en menor medida en Santiago y en la siempre activa ciudad de San Francisco de Macorís, incluso por momentos en éstas dos últimas ciudades se escenificaron mayor cantidad de actos de demandas sociales que en la Capital.

Actualmente en casi todas las ciudades intermedias se escenifica una enorme cantidad de demandas sociales, caracterizadas por peligrosos brotes de violencia que terminan en cuantiosas pérdidas de horas de trabajo, recursos económicos y del bien máspreciado: la vida humana.

La generalización de los escenarios de los conflictos sociales sin mecanismos adecuados para enfrentarlos, son reflejos de una generalización de los problemas sociales hacia las ciudades intermedias, nuevos escenarios que comienzan a tener problemas muy semejantes a los de las grandes urbes.

Son varios los factores que explican este fenómeno, uno de ellos es la nueva tendencia de los procesos de urbanización, tanto en la América Latina en general, como en la República Dominicana en particular. Allá como aquí, se acentúa el crecimiento de la población urbana, y decrece la rural, pero contrario a como ocurría en las décadas de los 60 y 70, no son los grandes centros urbanos los que crecen aceleradamente, sino las ciudades intermedias. También crece el número de pobres en las zonas urbanas, en los años 80 hay más pobres que en los 70.

La ciudad de Santo Domingo de hoy, dista mucho de ser aquélla de los años 70, período de la expansión de las capas medias, de la bonanza de los precios del azúcar, del oro y de otros minerales y del petróleo barato, que hacían de esa ciudad el "centro de las oportunidades", y expresión corpórea de la estrategia de reproducción del poder político del actual incumbente del Estado.

La inexistencia de esos factores, el nuevo modelo económico, basado en zona franca, turismo y remesas, determinan una redistribución poblacional y de colocación de los recursos en nuevos espacios y polos econó-

micos, produciendo una reorientación de los procesos de urbanización.

Los déficits habitacionales, de servicios y equipamientos, además del incremento de la pobreza y miseria en esta ciudad, serían también factores que contribuirían a disuadir a los eventuales migrantes hacia la urbe capitalina. En las proyecciones censales en Sur, Centro América y el Caribe, las ciudades intermedias presentan tasas de crecimientos más altas que los grandes centros. Esas ciudades ocupan en el presente un nuevo lugar en la jerarquía espacial, urbana y poblacional, impulsado por los nuevos procesos económicos, tanto a escala nacional como internacional.

Sin embargo, si hacemos un análisis del discurso referido a la administración local en nuestro país, se evidencia que generalmente las autoridades de esas demarcaciones hablan de "su" municipio, casi nunca se refieren a la ciudad. Parecería que en su imaginario esa realidad no está clara ni presente. El municipio es pensado como territorio genérico que contiene varios asentamientos pequeños alrededor de una ciudad, no claramente visualizada ni pensada.

El caso es más grave todavía, en nuestro país, la problemática urbana es casi exclusivamente pensada como la problemática de la Capital, todavía no nos hemos detenido a analizar la cuestión urbana desde una perspectiva de las ciudades intermedias, de ahí los atrasos en cuanto a los conocimientos de éstas, de ahí parte del agravamiento de sus situaciones, y por consecuencia de los problemas de la gestión municipal.

Son ciudades intermedias aquellos asentamientos "que por su población, su importancia socioeconómica, por su especialización funcional [...] por su función regional significativa, se destacan en la jerarquía urbana

nacional y se constituyen en un centro de valor estratégico para el desarrollo de las de las regiones", (Alfonso Puncel, 1994), o sea que no son sus dimensiones territoriales o poblacionales las que determinan su característica de intermedia, sino su valor geográfico y estratégico para el desarrollo de la región donde están situadas.

A modo de ejemplo podríamos citar a Nagua para gran parte de la costa Norte; a San José de las Matas para la sierra, al norte de Santiago; Jimaní, para la frontera; Higüey para el Este y Azua como punta del triángulo que forma con San Juan y Barahona para el Sur.

Los citados casos, como gran parte de otros asentamientos de similar categoría, acusan un notable crecimiento demográfico y territorial, sin una adecuada planificación, con ayuntamientos deficientemente administrados, ora por razones económicas, ora por incompetencia política de sus autoridades, o por obstrucción y hostigamiento del poder central, por ser éstos de un partido de la oposición.

La población total de algunos municipios se mantiene estancada; en cambio aumenta significativamente la de sus ciudades. Al mismo tiempo en la periferia de éstas, en terrenos de vocación agrícola, van apareciendo los tugurios formados por pobladores venidos de los campos y de las aglomeraciones más pequeñas, expulsados por la precariedades económicas.

La población de esos nuevos asentamientos crece, se ensancha el territorio de las urbes, y comienzan sus demandas de bienes y servicios, sin que los ayuntamientos tengan los recursos para satisfacerlas.

El incremento de la densidad poblacional, determina una revalorización del suelo, incorporado a la ciudad y de las zonas céntricas de ésta, determinando una mayor dificultad del acceso a ese bien, incrementándose

los déficits habitacionales y el desplazamiento de la población hacia las zonas marginadas.

La debilidad del proceso productivo incrementa el desempleo. Al mismo tiempo se hacen más deficientes los sistemas de salud, educación y de transporte. También se multiplican los vectores contaminantes del medio ambiente, dándose condiciones de degradación del hábitat que provocan la violencia y la inseguridad urbana.

En ciudades como La Vega comienzan a producirse fenómenos de delincuencia y criminalidad propios de las grandes urbes. En Santiago, San Francisco, San Pedro de Macorís, se notan procesos de deterioro de la calidad de la vida, de violencia y actos delincuenciales, explicables fundamentalmente, por el deterioro de las condiciones de vida de la población y por los nuevos procesos de urbanización que experimentan.

Esa situación difícilmente pueda ser enfrentada por una municipalidad empobrecida, que se desempeña en medio de una profunda crisis institucional y social. Con una sociedad civil cada vez más fragmentada, y alejada de la sociedad política.

Quizás esa circunstancia estaría explicando el hecho de que los ayuntamientos parecen no ser percibidos como interlocutores de los sujetos demandantes. Hay datos que revelan que generalmente más del 90% de las demandas sociales son dirigidas contra el Gobierno Central, lo que constituye un claro indicador de esa percepción.

Esta última institución tampoco tiene respuesta a las demandas puntuales que se generalizan, ni diseña una política urbana que pueda prever, menos corregir los profundos desequilibrios regionales urbanos y poblacionales en que se encuentra sumido el país.

La política urbana del gobierno central no tiene el contenido macro que debe tener, centrándose fundamentalmente en proyectos puntuales de construcción, generalmente monumentales, en la capital para reproducir el poder. Las autoridades locales, por falta de recursos económicos y humanos, tampoco han podido diseñar políticas de crecimiento urbano, carecen de catastros y de seguimiento de los procesos de cambios en sus ciudades.

Por otra parte, a lo largo de la historia de nuestro país, los grupos sociales ligados a los bienes y servicios fundamentales, generalmente se han servido de los Estados Nacionales para reproducir sus riquezas, casi siempre han potenciado una relación de privilegio con esta institución, no han jugado ese papel hegemónico en la construcción de las ciudades, como ha sucedido en los países desarrollado.

La debilidad económica de esos sectores se ha reflejado en los procesos configurativos de las ciudades. De ahí su débil papel en los diseños urbanos de éstas, de la falta de iniciativas que apunten hacia el desarrollo de esas unidades espaciales.

En tal sentido las autoridades locales no han encontrado en esos grupos interlocutores válidos y confiables para la solución de los problemas sociales de la población, que son los problemas fundamentales que los ayuntamientos deben enfrentar.

Los sectores populares en los años 80 alcanzaron un significativo nivel organizativo, sin embargo, errores de dirección, un contexto político institucional desfavorable y la represión policial y gubernamental, contribuyeron a que no se constituyeran en interlocutores y mediadores eficaces para canalizar demandas y obtener conquistas significativas.

Ese importante sector social ha disminuido su capacidad de articular demandas, como consecuencia de un debilitamiento de su capacidad organizativa.

La tendencia de crecimiento de los centros urbanos intermedios constituye un nuevo desafío para sociólogos, ambientalistas, arquitectos, ingenieros, etc., porque parece que este fenómeno puede tener efectos más devastadores que los provocados por la tendencia hacia la primacía urbana de las décadas anteriores a los años 80s. Esto es así porque nuestros centros urbanos secundarios nunca rompieron el cordón umbilical que los unía al mundo rural desde el punto de vista territorial y cultural, porque siempre estuvieron abandonados, privados de toda suerte de equipamientos y servicios urbanos.

La globalización de la economía hace que aparezcan múltiples formas de relaciones entre capitales nacionales y foráneos. La intensificación del aprovechamiento de lo urbano como forma de reproducción de ganancias se acentúa: las mínimas condiciones de infraestructuras objetivas y subjetivas (permítasenos este concepto) de la ciudad permiten la concentración en ésta, de la población en mejores condiciones para ser ligadas a la economía de exportación: zona franca, turismo de playa y producción agroexportadora, creando ciudades de dinámico proceso de crecimiento, tanto de actividades empresariales ligadas al mercado mundial y de significativo crecimiento poblacional.

Los propietarios de la ciudad ven aumentar de manera desmesurada la renta diferencial y absoluta del suelo urbano y del agrícola que se transforma en edificable. En el contexto de la globalización impulsada, por el neo-liberalismo, el "dejar hacer y dejar pasar ya no sólo se refiere al comercio y a la industria, sino al territorio, donde el uso del bien suelo deja de ser un bien social,

por el uso y abuso de éste, y se orienta únicamente hacia la ganancia y producción de índices económicos que nos hablan de la pertinencia de la "libertad de mercado como vía hacia el desarrollo".

La tendencia es hacia la modernización de los sectores económicos rurales ligados a la exportación con enclaves cercanos a las ciudades intermedias, allí introducen técnicas de producción y de comunicación de mayores grados de eficiencias que las utilizadas en los centros urbanos capitalinos, de ese modo se crean nuevas relaciones entre esos centros y las regiones, además con diferentes agentes sociales presentes en estas últimas.

La implantación de las nuevas actividades productivas en ciudades intermedias, se hace sin planes de regulación, causando graves daños desde el punto de vista ecológico. Crea nuevas aglomeraciones sin una infraestructura urbana adecuada; o sea, crea nuevos problemas de hacinamiento y deterioro físico-ambiental. Acrecienta el proceso de obsolescencia de la capacidad instalada en los centros urbanos capitalinos, acentuándose el desempleo y la miseria. Al mismo tiempo refuerza su función de ciudades de servicios y de mercado de los productos de los países altamente desarrollados, y se especializan, para tales fines, todos los espacios de las ciudades.

Esa situación puede ser enfrentada a través mayor información sobre la dinámica de cambio de las ciudades intermedias, como una condición indispensable para el éxito de cualquier gestión, para obtenerla se necesitan recursos, nuestros municipios no los tienen, en tal sentido, la Liga Municipal Dominicana (LMD), podría agenciarse el financiamiento para la integración de pequeños centro de información sobre las condiciones socioeconómicas de las ciudades intermedias, que permitan diseñar políticas para su adecuada gestión. Ese

Banco de datos podría servir al Estado para el diseño de políticas urbanas a nivel macro.

Con esos datos podrían operar oficinas de planificación encargadas de asesorar a un conjunto de municipios seleccionados en base a su ubicación geográfica. Al mismo tiempo, sobre la base de esas informaciones, los municipios vecinos podrían crear órganos puntuales de participación municipal para el fomento y ayuda a iniciativas sociales. Otra iniciativa para el desarrollo de los municipios de recursos limitados sería la creación y organización de un registro de organizaciones comunitarias, de centros de asistencia social en cada uno de ellos, vincularse con ellas y establecer relaciones institucionales de consulta permanente. Finalmente los municipios deberían establecer criterios de gestión que permitan recoger las demandas de la población en su conjunto, hacer más esfuerzos dirigidos hacia la población, para la explotación de los recursos económicos de la región y del municipio, además del patrimonio cultural y turísticos de éstos.

Quizás de ese modo se evitaría que se atiendan primero a los amigos del síndico, o de la feligresía partidaria. Así se evitan formas de clientelismo no sólo corruptor sino excluyentes, que tienden a hacer olvidar las funciones públicas y sociales del municipio.

Santo Domingo y la generalización de la crisis urbana

La estructura agraria dominicana y la nueva estructura económica han determinado un éxodo masivo de la población rural hacia las ciudades, principalmente hacia aquéllas que resultan ser puntos regionales importantes, como San Francisco, Santiago y Santo Domingo. Estas tres ciudades fueron las de mayor flujo migratorio

en los años 70 y 80 y fueron también las de mayores acciones de protestas en sus calles. (César Pérez y Leopoldo Artiles, 1992).

El comportamiento de las variables que indican un proceso de urbanización que sume en la degradación a las grandes mayorías, está presente en nuestras ciudades, sobre todo en la capital, como veremos más adelante.

En general, en la variable espacio habitable tenemos que la relación habitación-personas es de 2.4 habitantes por habitación; sin embargo, en barrios, como Cristo Rey, Villas Agrícolas y en las cuarterías de Villa Juana, este promedio supera los 3 habitantes por habitación.

El déficit habitacional desde hace varios años no baja del medio millón, lo que obedece, lógicamente, a la absurda política habitacional del Gobierno, esencialmente monumentalista y clientelista.

En la capital comienzan a generalizarse los males de las grandes metrópolis. Según una investigación realizada por el profesor José Contreras en 1992, hay varios puntos de la ciudad donde el promedio de contaminación (concentración de ozono durante una hora 0 ppm – parte por mil –) supera los límites permitidos (50 ppm) Dice el profesor Contreras que en la intercesión de las calles Duarte con París tiene un 65.62 ppm; el Km. 9 de la autopista Duarte un 66.0 ppm, Metaldom 51.18 ppm. Por otro lado, en 1993 nosotros hicimos una observación del transito vehicular en las Avenidas Bolívar, Máximo Gómez y 27 de Febrero y llegamos a determinar allí una frecuencia de paso de automóviles de cien o más por minuto en las horas picos, similar a la esquina Duarte con París.

También hicimos observaciones similares en la calle Nicolás de Ovando con Máximo Gómez, la Av. 27 de Febrero con Av. Máximo Gómez y Av. 27 de Febrero con

Av. Abraham Lincoln y registramos las mismas cifras anteriores, lo que indica que se tiende a generalizar la contaminación en áreas importantes de la ciudad.

Aunque el límite de ruido tolerable es de 75 decibeles, el promedio de ruidos en las zonas de mayor tráfico de la ciudad es de 80-90 decibeles. En algunos casos estas cifras son superadas. En la Avenida Duarte, por ejemplo, se han registrado más de los 120 decibeles.

El deterioro progresivo de la calidad de la vida de la ciudad de Santo Domingo es la razón principal (no la única) del incremento de la criminalidad y la violencia en dicha urbe. En nuestro país, por cada 100,000 personas hay: 946.2 actos de violencia contra personas y propiedades, de ellos 12 por ciento corresponden a muertes; 31 por ciento a asaltos graves; 4.3 por ciento robos de todo tipo; 4.6 por ciento a violencia sexual, incluyendo raptos; 24.8 por ciento a robos de automóviles; 4.8 por ciento a fraudes; 4.8 por ciento a actos delictivos relacionados con las drogas.

No tenemos el dato sobre la proporción de delitos desagregados por localidades del país, pero una lectura de la prensa nos indica que la mayoría de éstos se cometen en Santo Domingo, por lo que podríamos decir que en esta ciudad la media es más elevada que la nacional.

Todo el conglomerado humano amasado en las cuarterías de los barrios pericentrales y el que vive en las deplorables viviendas de los llamados barrios marginales, están excluidos de los servicios básicos de salud y viviendas entre otros y, sus estándares de vida son prácticamente los mismos.

Para toda la población que vive en los llamados barrios marginados, como la que se encuentra en las cuarterías de los llamados barrios regulares discurre su vida en un hábitat más o menos igual, expuesta a los

mismos factores contaminantes de su entorno físico, ante el mismo peligro de contagio de enfermedades y a las mismas causas que la propagan las cuales son entre otras:

- La carencia de servicios sanitarios adecuados.
- La insuficiencia de la cantidad de agua que según estándares mundiales es necesaria por persona.
- La pésima calidad del agua.
- La baja relación de metros de construcción de la vivienda por persona.
- La baja relación cuarto-habitación persona.
- La baja relación hospital/persona y cama/persona, así como médico/cama.

En casi todos estos barrios el promedio de habitación/persona es de 5.5 a 6% por 1.5 cuarto, causa evidente del hacinamiento, pues esto significa un promedio de más de 4 personas por cuarto, y según estándares mundiales, el promedio óptimo es de 0.5 cuarto/persona.

El costo de la vida para una familia en Santo Domingo se calcula en RD\$ 8,400.00, casi el doble del costo en el interior, que es de RD \$ 4,300.00, esta ciudad es una de las más cara del continente, a pesar de alto porcentaje de pobres que viven en ella.²⁸

Más del 40% de la población usa letrinas comunes y alrededor de ese mismo porcentaje vive en casas construidas con materiales desechables. Otro aspecto importante a considerar entre los factores socioeconómicos determinantes de esta circunstancia es la actitud con que la población enfrenta su situación de carencias. En tal sentido la educación juega un papel de primera impor-

28. Ver el informe presentado por el economista Luis Vargas del Instituto de Estudios Dominicanos -IED- al encuentro sobre Servicios e Infraestructura Urbano en la R. D. organizado por la Coalición de ONG que impulsa los trabajos en el país para la Cumbre Mundial de Estambul de junio del 1996.

tancia para que se agraven o controlen los problemas de hacinamiento.

Según un informe sobre la ciudad de Santo Domingo, hecho por una misión italiana que estuvo trabajando para el Ayuntamiento del Distrito Nacional entre 1990-1994 (Misión de Cooperación Técnica Italiana y Ayuntamiento del Distrito Nacional, julio 1994) en los barrios Simón Bolívar, La Ciénaga y Los Guandules, el ausentismo escolar es de un 60%, por lo cual dentro de poco tiempo en esas zonas el analfabetismo tendrá los niveles de los años 50s, y no el 24% que se estimaba, de acuerdo con otras fuentes. La educación es factor importante porque, dependiendo de su nivel, se estará en condiciones de desarrollar un sentido cívico, capaz de valorar la peligrosidad de la tendencia de algunos pobladores de exponerse a factores contaminantes. De manera que estamos ante un proceso de urbanización a todas luces, patológico, y tenemos una Capital ingobernable, con profundos déficits de servicios esenciales para el discurrir de vida sana.

En la capital se multiplicaron los gastos para celebrar el V Centenario del descubrimiento de América, en cambio disminuyeron en términos absoluto y relativo las asignaciones de recursos para la administración municipal, tal como se desprende de una lectura de la relación de los egresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional durante el período enero-diciembre del 1991. Los egresos totales fueron de RD\$ 134,251,731.64. Los renglones de egresos directamente relacionados con los gastos para resolver problemas de la comunidad: limpieza, obras urbanas, servicios públicos, ornato y partes absorbieron la cantidad de RD\$ 31,261,46.84, equivalente apenas a una asignación de \$15.50 por persona durante ese año, para re-

solver sus demandas de servicios y equipamientos urbanos.

Para el 1994 el presupuesto ejecutado, según el Ayuntamiento del Distrito Nacional, fue de RD\$ 192,369,394.33, la proyección de ingresos para el 1995 era de RD\$ 227,467,328.00, un incremento de un 44%, muy alto, difícilmente alcanzable, nos parece. De todos modos la nueva administración del cuatrienio 1994-1998, expresa una voluntad de solución de problemas en el orden administrativos que, por experiencia vivida al interior de esa institución nos permiten afirmar que puede sentar las bases para futuras gestiones con mayor posibilidades de éxitos.

Esa opinión de mesurado optimismo se debe a que creemos que hay un problema de fondo en ése y otros ayuntamientos, y es que el cuerpo ejecutivo de los entes locales dominicanos está integrado por cuerpo de regidores, de formación muy limitada en su gran mayoría, que no les permite una comprensión de los problemas de la ciudades que administran y por lo tanto, no desarrollan iniciativas de cierta transcendencia para resolver los problemas que deben enfrentar.

La limpieza de las calles de la capital dominicana se dificulta cada vez más. Por otro lado crece el deterioro de las viviendas. Otras cifras que se inflan son las de los niños que buscan la supervivencia a través de ofertas de servicios, de ratería menuda, y la bochornosa prostitución de niñas de 8 a 14 años.

La recurrencia de los brotes de enfermedades en los barrios de mayor concentración poblacional y de más elevado grado de hacinamiento, expresa una de las varias vertientes del drama de la pobreza, la desigualdad y la segregación espacial en la República Dominicana. Ella pone al desnudo aspectos sumamente dramáticos de lo

que ha sido la política urbana que han implementado quienes han dirigido el Estado Dominicano en las últimas décadas, principalmente la que ha sido llevada a cabo por los técnicos del Presidente Joaquín Balaguer.

Los brotes de tifoidea, diarreas, tuberculosis y otras enfermedades, constituyen aquí, y ahora, una especie de aquellas pestes que frecuentemente azotaban los centros urbanos europeos, asiáticos y árabes en sus procesos de configuración.

No obstante, las causas que determinan esas condiciones de precariedad que provoca la recurrencia de brotes epidémicos en las zonas pobres de la capital, deben buscarse, en el proceso de urbanización de la ciudad de Santo Domingo, en la actitud del Estado ante ese proceso, además en la especulación que sobre el suelo edificable y las viviendas ha hecho el sector privado. En tal sentido, las epidemias que amenazan la tranquilidad de las familias de los barrios populares de la ciudad de Santo Domingo plantean una discusión y una reflexión sobre la problemática urbana en esta urbe.

Una discusión no para hacer la acostumbrada condena, sin propuesta de alternativa, sino con el objetivo de reflexionar sobre la magnitud de los problemas que plantea la exclusión de los servicios y equipamientos urbanos a que está sometido el 70% de la población capitalina, y tratar de buscar vías que nos aproximen a pensar primero y resolver de cuajo después, la condiciones de vida de ese segmento mayoritario.

Estos son apenas parte de los graves problemas que agobian a la población urbana en la actualidad, e imponen una nueva concepción de la territorialidad de la política en lo que a lo local, como espacio y escenario de las actividades sociales y política se refiere. Todos los males que nos agobian implican la aplicación de iniciati-

vas ciudadanas y del propio Ayuntamiento, tendentes a crear una nueva institucionalidad que reconozca el papel y el derecho de la comunidad organizada en clubes culturales, juntas de vecino, organizaciones barriales y populares, etc., como factores determinantes para lograr una incorporación de la comunidad en la prevención y lucha para detener la propagación de los problemas que nos aquejan.

Esas organizaciones, junto a las autoridades municipales, deben plantear alternativas de intervención urbana en los barrios populares, orientadas no hacia su destrucción, como ha hecho el Estado dominicano en la última década, sino a su renovación, respetando el derecho de esa población al disfrute de la belleza natural de ese entorno que debe ser recuperado.

Déficit de los recursos financieros del municipio y el incremento de las demandas de servicios

La precariedad de los servicios en la ciudad de Santo Domingo no sólo se acentúa por la falta de recursos, sino por razones políticas, y sobre todo institucionales. La población de la capital y de otros municipios enfrentan graves problemas. Muchos de los servicios básicos son deficientes, importantes sectores de dicha población son excluidos del consumo de bienes tan preciados como la vivienda, el agua, la salud, el disfrute al ocio, etc.

La falta de recursos del Ayuntamiento, no sólo impide que se palién los problemas, sino que asistamos a un progresivo deterioro de las condiciones de vida en nuestras aglomeraciones urbanas, lo cual recurre al mismo paso con las protestas de un vasto sector de la población de los barrios más excluidos de los servicios.

Investigaciones sobre el campo, mediante visitas y

entrevistas con algunos funcionarios municipales, me llevan a la conclusión de que en la realidad hay deseos de enfrentar el problema, pero trabas de orden institucional tienden a pesar más que los deseos y, por lo tanto, dicho problema difícilmente puede ser superado si esos obstáculos no son eliminados.

Principales fuentes de ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional

Es generalizada la percepción de que el principal problema del Ayuntamiento del Distrito Nacional es la insuficiencia cada vez más acentuada de recursos económicos para satisfacer las demandas de la población del territorio que administra.

Todos los incumbentes de la Sindicatura, lo primero que reclaman es fondos al Poder ejecutivo para tratar de resolver las exigencias de una población que crece de manera impresionante, aumentando al mismo tiempo sus expectativas y necesidades, tanto reales como creadas.

El reclamo se hace una reiteración casi obsesiva, y quizás, entre otras, por esta razón no aparece pública la irracionalidad administrativa y la ineficiencia en que se desenvuelve el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Además del descuido que éste manifiesta en no practicar una gestión edilicia volcada hacia la ciudadanía para lograr la necesaria participación de ésta, para que junto a sus autoridades se incorpore a la búsqueda de recursos para solucionar los problemas del municipio, por demás bastante atravesado por las ejecutorias del Gobierno Central.

Las luchas por los recursos económicos se han limitado al estrecho ángulo de las relaciones Presidente-Síndico, la cual es percibida por la población como una

relación de poderes, de los cuales ella se siente excluida. La observan con peligrosa indiferencia.

El problema de los recursos económicos debe ser visto a partir de las razones de fondo que le dan origen. Debe enfocarse a la luz de las ambigüedades institucionales que afectan, en este caso, la fluidez del funcionamiento del sistema político.

A lo largo de toda la historia de la República Dominicana, la búsqueda de proyectos constitucionales y del establecimiento de un orden jurídico percibido como legítimo, ha sido preocupación de los grupos dominantes del país, todo esto independiente de ocasionales expresiones contrarias, hechas por uno que otro gobernante; o que todavía hoy las reglas no están suficientemente establecidas, ni mucho menos respetadas las pocas consignadas en la Constitución.

Por esto, no es de sorprender que en tanto que proyecto, algunas instituciones, como en este caso el Ayuntamiento del Distrito Nacional, ha tenido un estatuto jurídico donde se consigna su autonomía y su capacidad de todo tipo de actos jurídicos para la consecución de sus fines, entre los cuales está el de dar los servicios requeridos por la comunidad bajo su dirección.

Por ley, todas las ciudades del país son dirigidas por un Ayuntamiento, el cual, de acuerdo con la tradición de la administración municipal, tiene autonomía frente al poder central. La ciudad capital dominicana también tiene esa administración, la cual según la ley, es autónoma para realizar sus actos jurídicos y de funcionamiento interno; sin embargo, la peculiaridad del sistema político del país, entre otros factores, hace que esa autonomía sea limitada en lo relativo a la posibilidad de establecer arbitrios para recabar recursos económicos. Ello así, por-

que a pesar de la importancia de la ciudad capital, a su condición de espacio, de territorio donde se dan las actividades económicas y sociales más relevantes del país, el poder central la percibe no como una plaza, como un mercado con las prerrogativas de autodirigirse, sino como un territorio donde se encuentra la sede del gobierno.

Es así como la ciudad viene considerada de interés nacional, por la simple función de sede del ejecutivo, y por lo tanto su territorio. Su condición de ciudad está al margen de otra consideración que sea ésa. Sin embargo, su situación no significa una condición para dotarla de recursos económicos especiales, sino que el Ejecutivo entiende que debe administrarse sobre la base de su status de capital, pero sin que ese aparente privilegio se corresponda con una especial asignación de recursos institucionalmente consagrado.

Quizás por esa razón en la división territorial del país el Distrito Nacional, a pesar de concentrar más del 30% de la población está constituido por un sólo municipio.

En 1966, con las leyes 40 y 624 sobre el establecimiento de arbitrio se redujeron considerablemente los ingresos de la institución edilicia, pues se aprobó un subsidio bajo la estricta responsabilidad del Poder Ejecutivo. Balaguer, en su concepción del Poder centralizado, tomó bajo su responsabilidad la reconstrucción de la ciudad, haciendo de esa tarea uno de los más deseados imperativos de su gestión gubernamental.

La ley 6232 facultó el Consejo Nacional de Planificación, la dirección y ejecución de los planes reguladores de la ciudad, lo cual significó una virtual colocación del Ayuntamiento del Distrito Nacional en posición de simple administración, en términos burocráticos, de los pla-

nes que guiaban la organización de la trama urbana de la Capital.

Mediante ley 180, el Consejo Nacional de Desarrollo, organismo adscrito al Secretariado Técnico de la Presidencia fue encargado de aprobar la creación de nuevos arbitrios e impuestos que pudiera someter el Ayuntamiento del Distrito Nacional para recabar recursos económicos para los servicios de la ciudadanía.

La ciudad es pues, en sus aspectos esenciales, administrada por instituciones dirigidas directamente por el Poder Ejecutivo. De esta manera, aunque cada cuatro años se elige un síndico (Poder Ejecutivo del Ayuntamiento del Distrito Nacional), y un cuerpo de regidores (Poder Legislativo), el Poder del municipio en la designación, por elección o nombramiento con plena responsabilidad y derecho permanente de control de todas clases, tal como se estableció en la primera gran revolución municipal: la Comuna de París, sigue siendo una ficción jurídica en el caso de la capital dominicana.

El centralismo del Poder Ejecutivo impide al Gobierno Municipal administrar el uso del suelo, orientar la apropiación de este bien, de acuerdo no sólo con el interés de los ciudadanos, en términos individuales, sino con el interés del gobierno de la ciudad, en términos generales.

La exclusión del poder local de la administración efectiva del uso del suelo no significa hoy día, ni significó durante los tres primeros períodos del Gobierno de Balaguer, que el Ejecutivo tenga un control del uso del espacio, ni del desarrollo urbano. Es el sector privado quien se ha convertido en el principal promotor y orientador del proceso urbano.

Las consecuencias son obvias: una disposición del sector privado prácticamente sin límites del bien sue-

lo, y por ende de casi todas las actividades del espacio urbano de la ciudad capital, dicho sector lo hace de acuerdo a criterios discrecionales establecidos por el Poder Legislativo, pero en franca connivencia y conveniencia entre ambos. De esta circunstancia se derivan otras menos gravosas para la obtención de fondos para el Ayuntamiento del Distrito Nacional, como veremos más adelante.

La Comisión del Plan Regulador del Ayuntamiento lo más que logra es coordinar la planificación de algunas urbanizaciones, como Sabana Perdida, Los Alcarrazos, pero no tiene controles para establecer criterios sobre las normas y relaciones a una estricta reglamentación del uso del suelo.

La ciudad crece, sin que las autoridades edilicias enfrenten con el debido rigor y sentido de responsabilidad las razones que impulsan hacia la especulación en el uso de su bien más preciado: el suelo edificable; y ante la más completa exclusión de la mayoría de la población de los servicios fundamentales que se supone deba tener toda aglomeración humana en un territorio con la categoría urbana.

Las penurias económicas en que permanentemente se encuentra la administración capitalina, la incapacidad para captar recursos diversificando las fuentes de ingreso, pasa por precarias modificaciones institucionales a las cuales los mismos incumbentes del Ayuntamiento del Distrito Nacional, como el Poder Ejecutivo no parecen con la suficiente voluntad de enfrentar.

Un análisis de las fuentes de ingresos, evidencia que no sólo es necesario cambiar las formas en que se nutren las arcas del gobierno local; que no sólo se deben diversificar los ingresos, sino aun más importante, se debe enfrentar con responsabilidad el problema de la

ineficiencia y la irracionalidad presentes, en la aplicación de las posiciones que establecen el arbitrio y los impuestos a las actividades sociales y empresariales en el territorio del Ayuntamiento del Distrito Nacional, y en el desarrollo de iniciativas tendentes a crear otras fuentes de ingresos.

La cuestión financiera municipal y la transparencia

La percepción que sobre la importancia y las funciones de una administración local tenga la población, es básica para poder lograr que ésta contribuya de manera significativa con las finanzas requeridas por dicha administración para dotar a la ciudadanía de los servicios demandados.

Si no hay claridad sobre el papel de la institución edilicia, difícilmente el munícipe desarrolle la debida responsabilidad cívica que lo involucre en todo lo concerniente a la vida urbana; que lo convierta en un ciudadano en el verdadero significado del término, no en un simple poblador.

De ahí la importancia recalcada anteriormente sobre la necesaria autonomía del Gobierno para realizar una significativa función político-administrativa, porque ello es fundamental para la captación de recursos en las más variadas formas, para financiar los servicios que debe prestar. Aquí radica uno de los nudos principales que se deben desatar para poder hablar con propiedad de autonomía política y financiera.

Cuando las autoridades municipales hablan de ampliar sus posibilidades para establecer arbitrios que fortalezcan sus finanzas, generalmente se olvidan de la exclusión de que es objeto la población en la toma de decisiones de parte del gobierno local, debido a su forma de elección y de gestión. Esa exclusión deja solas a

las autoridades al momento de la exigencia de recursos para su gestión.

La población, al no tener noción clara del status jurídico-político del Ayuntamiento del Distrito Nacional no puede participar con las autoridades de éste en campañas por mejorar los ingresos del cabildo. Se establece pues, un círculo vicioso. Pocos recursos para dotar de servicios significa empeoramiento de las posibilidades de incorporar a la población en la búsqueda de fuentes de financiamientos, pues se profundiza en ella la percepción de la incapacidad de sus autoridades locales de resolver sus problemas.

De manera que es básico un conocimiento a fondo de la situación económica por la que atraviesa el cabildo, explicarlo a la población para encontrar en ella un aliado en la búsqueda de recursos.

Un desglose detallado de la clase de ingresos del Ayuntamiento, puede dar una idea, tanto de la insuficiencia de éstos, de la irracionalidad en cuanto a la forma de captación, como de la dependencia casi absoluta que se ha creado entre la administración municipal y el Gobierno Central.

La fuente de financiamiento se encuentra fundamentalmente en el 20% del ingreso total de Rentas Internas que ésta otorga a la Liga Municipal Dominicana, la cual a su vez da un % de dicha cifra al Ayuntamiento del Distrito Nacional, en relación al peso específico de su población.

Otra fuente lo constituye el subsidio extraordinario que da el Poder Ejecutivo, además de las leyes y resoluciones de la Sala Capitular del cabildo que gravan algunas actividades empresariales, incluyendo aquéllas relacionadas con el uso del suelo y del consumo y uso directo e indirecto de servicios múltiples.

Fuentes de ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional por renglones

- Aquéllas relacionadas con la condición especial de ser un gobierno local dentro del territorio sede del gobierno central
 - Aportes ordinarios por la Ley 140
 - Subsidio Extraordinario
 - Aportes intergubernamentales

Anteriormente, los ingresos provenientes del área estatal eran fundamentalmente subsidios que ésta hacía al Ayuntamiento del Distrito Nacional, siendo variable el monto.

Las relaciones Síndico-Presidente, y las recaudaciones fiscales determinaban tanto la cantidad como la periodicidad de la suma asignada.

Para la asignación de este subsidio era fundamental definir eventuales alianzas políticas e intereses entre los incumbentes del poder local y del poder central. No se tenía presente, entre otros, parámetros como relación, población, demandante y servicios posibles que ofrecer.

Varias gestiones municipales fueron prácticamente ahogadas por el poder central ante la imposibilidad de concertar alianzas o por razones estrictamente políticas, que llevaban al Presidente a obstaculizar las labores del síndico.

Ha sido tanto así, que no pocas veces se siente en la población que es incompatible, y aun más, nociva, la simultaneidad de un Síndico con un Presidente de un partido de oposición; esta percepción es un síntoma de enfermedad del sistema político dominicano y de la forma de democracia existente en este país.

Las buenas relaciones entre la sindicatura de 1982-1986, y el gobierno central del mismo período,

hicieron posible la promulgación de la ley 140, en 1985, la cual estableció la asignación a la Liga Municipal Dominicana de un 20% del total de las recaudaciones mensuales de Rentas Internas, con lo que se logró aumentar de forma considerable las arcas de los Ayuntamientos, principalmente el del Distrito Nacional, dado el peso de su población.

Sin embargo, esta forma de incremento de los ingresos tenía como contrapartida la limitación de las posibilidades de autonomía de las autoridades edilicias, pues con ello se fortalecían las relaciones Síndico-Presidente, en detrimento de las del munícipe-cabildo, quedando intactas las leyes 40 y 62 de 1966, las cuales impiden al Ayuntamiento del Distrito Nacional establecer los arbitrios necesarios dentro de la autonomía municipal para obtener recursos para su auto-financiamiento.

La Ley 140, hizo posible una entrada mensual de más RD\$ 2,000,000, cerca de un 80% de los ingresos totales del renglón; significó una entrada de dinero mayor de la que existía anteriormente, pero reforzó la dependencia de los ayuntamientos. Además, hasta ahora el gobierno central sólo le ha dado a los ayuntamientos, vía la Liga Municipal Dominicana, la mitad de lo que realmente le corresponde por la referida ley.

Tampoco se tocó la Ley 180 de 1966, la cual establece que el Consejo Nacional De Desarrollo es el encargado del planeamiento urbano del Distrito Nacional y es también el que establece arbitrios, fiscaliza el presupuesto del Ayuntamiento, etc.

El síndico obtiene un aumento en sus entradas, establece buenas relaciones con el Presidente, pero no le exige a éste cambiar las ataduras del Ayuntamiento frente al poder central. Los cambios de fondo, los que modifican al sistema se pospusieron cuando fue aprobada la ley 140.

Actualmente hay una resolución de la Sala Capitular exigiendo la devolución de esa prerrogativa a la administración edilicia.

Los subsidios extraordinarios actualmente son muy esporádicos, dada la existencia de la ley 140, sin embargo, en octubre y diciembre de 1986 el Poder Ejecutivo ayudó a Síndico a resolver algunos problemas, principalmente en Diciembre, cuando a los empleados del Ayuntamiento se les pudo dar la regalía pascual por la intervención presidencial.

Existen algunas formas indirectas de subsidios, siendo la más usual la construcción de edificaciones de parte del Gobierno Central para usos municipales.

También algunas instituciones del Estado, como Obras Públicas, que repara algunas calles, que les interesan al gobierno que sean reparadas, así como la intervención de la Dirección Nacional de Parques al ocuparse del mantenimiento y cuidado de los parques ubicados en la capital, como es el caso del Parque Mirador Sur; esto último debido a la extraña ley que designa a una institución del Gobierno Central como administradora de uno de los lugares principales para el disfrute del ocio de la población local: un parque de una ciudad.

Son éstas algunas de las ambigüedades institucionales que terminan minando la autoridad del Ayuntamiento del Distrito Nacional y que contribuyen a crear una idea borrosa en la ciudadanía sobre a quién le corresponde realizar determinados servicios.

La participación del Ejecutivo en la construcción o reparación de obras para usos múltiples, además del arreglo de calles o más aun, los planes de recuperación de algunos barrios, mediante la demolición de casas y construcción de otras, la más de las veces lo hace con fines estrictamente políticos, por la tanto, en la planificación

de estas actividades la participación de las autoridades edilicias es prácticamente nula.

De manera pues que el llamado subsidio no es más que la brecha por donde penetra el Ejecutivo en la esfera de acción que según la tradición histórica del municipio, es de estricta incumbencia de los gobiernos locales; entrando por esa brecha el centralismo presidencialista en la vida social y política del país.

Los aportes intergubernamentales son parte de las asignaciones extraordinarias para la administración capitalina, dada la condición de sede del Ejecutivo. El más importante es aquél mediante el cual se crea un impuesto al consumo de petróleo y sus derivados ya refinados de RD\$ 0.15 por cada galón americano que se venda en el país, (ley 409 del 26/6/83).

Es este último sustancial ingreso, el cual, al igual que el producido por la Ley 140, fue obtenido durante la gestión del Dr. Peña Gómez, y constituye otra prueba de que el estado de las relaciones entre el Síndico y el Presidente se constituye en el termómetro que mide los niveles de ingresos del ayuntamiento.

Conviene destacar que también esto constituye un privilegio del Ayuntamiento del Distrito Nacional, a todas luces irritante para otros municipios, por ejemplo Haina tiene refinerías y depósitos de carburantes, de los cuales, pese a ser un riesgo para la población, ésta no recibe ningún beneficio, ni ingreso para las arcas de su Ayuntamiento.

La Zona Franca del Centro de los Héroes paga un 5% de sus ingresos mensuales al Ayuntamiento del Distrito Nacional, (ley 657). Sin embargo, amparadas en la Ley de Incentivo Industrial, las otras zonas francas no pagan impuestos, muy a pesar del usufructo de la estructura urbana financiada, mantenida y creada por el Ayun-

tamiento del Distrito Nacional; por ejemplo, las calles, el transporte (entre otros), que hacen posible la circulación desde su casa al establecimiento industrial que realiza el personal allí empleado, son obras del Ayuntamiento.

El cobro de impuestos a empresas comerciales se hace muchas veces de acuerdo al valor declarado en la patente de éstos. Es sabido que la declaración de existencias y de utilidades de los comercios es disminuida considerablemente para evadir impuestos, por lo tanto la patente refleja muy poco del valor del comercio. Esto se agrava porque los mecanismos burocráticos para el cobro de impuestos se complican de un modo tal que se hace posible recabarlos.

En el caso de los restaurantes el cobro de impuestos se hace sobre la base de la cantidad de sillas; sin embargo, no se tienen presentes las ampliaciones que éstos hacen, las mesas y sillas que agregan.

En cuanto a los moteles, éstos pagan dos pesos diarios por cada cama en uso. Obviamente esta es una forma de impuesto en extremo conservadora, pues no tiene presente que este tipo de comercio aumenta los precios del servicio global que ofrece, creciendo por lo tanto las utilidades de dicho negocio. Mantener de manera perenne el cobro de dos pesos diarios por cama constituye de hecho, una rebaja permanente del impuesto.

Las máquinas de juego de acuerdo a la resolución 60/63 pagan cuatro pesos semanales. Tampoco aquí se piensa en las utilidades que éstas dejan al propietario.

- Impuestos ordinarios por uso de servicios municipales
 - Impuestos a la propiedad inmobiliaria
 - Arbitrio de basura
 - Cementerios

- Salas de espectáculos
- Mesas y casetas en los mercados
- Hipódromos
- Mataderos
- Galleras

Este renglón de impuestos es de suma importancia. Una racionalidad en cuanto a la forma de recabarlos, unido a un mínimo de claridad y responsabilidad en su aplicación, podría convertirlo en la más importante forma de ingresos del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

El impuesto a la propiedad en las diversas formas de existencias que ésta adquiere en un entorno urbano, puede constituirse en una de las primerísimas entradas municipales. En varios países existe la llamada ley de radicación, la cual estipula que un edificio para uso de viviendas o comercial debe pagar un % de su valor; esto no se aplica en nuestro país, aquí sólo se paga al momento de la construcción un impuesto al Ayuntamiento, de acuerdo al valor de los planos; otra parte se asigna a Obras Públicas.

Si no se ha sido beligerante para cobrar de manera permanente por el valor de la propiedad inmobiliaria, debido a que según autoridades municipales, se entiende que gravar la construcción iría en detrimento de la industria del ramo. O sea, que el sector privado es beneficiado no pagando impuestos, en detrimento de los intereses de la colectividad.

Es esta una de las tantas manifestaciones de la especulación del capital inmobiliario. El incremento del valor de la propiedad lo genera exclusivamente el ciudadano, que es quien paga los impuestos para financiar las obras de servicios urbanos que les sirven de entorno a dicha propiedad.

Algunos especialistas en materia fiscal opinan que un

impuesto sobre bienes inmobiliarios y de otro género afín, que oscile alrededor de un 1%, el cual resulta moderado, podría generar unos ocho o diez millones de pesos al año, (más o menos el doble de lo que generan los ingresos por arbitrios en un año).

En enero de 1975 se estableció, mediante la ley 115, un impuesto sobre el valor del suelo urbano, pero parte de los recursos generados por la nueva legislación no iban al Ayuntamiento del Distrito Nacional, debido a mecanismos burocráticos obstruccionistas.

Se aduce que no se han instruido las formas en que el Ayuntamiento puede cobrar impuestos que por ley se crean para favorecerle. Por ejemplo pocas de las operaciones comerciales que se realizan son declaradas, y según cálculos conservadores de los departamentos fiscales y jurídicos del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mensualmente se hacen operaciones hipotecarias de un valor aproximado de cincuenta millones de pesos. La ley 596 sobre rentas e hipotecas grava con impuesto de dos pesos cada hoja del comercio, o sea del contrato base de la operación. Por la inexistencia de mecanismos adecuados en 1986, la recaudación final de este impuesto fue de \$122,176 (informe del Dr. Peña Gómez), de esa suma el 39% de lo recaudado fue en el renglón clasificado "ingresos no tributarios", o sea aquéllos obtenidos principalmente por la ley 140, la cual como ya dijimos, consagra el 20% de las recaudaciones de Rentas Internas a favor de los municipios del país. Ello da una idea de la precariedad financiera en que vivían estas entidades antes de 1984.

Algunas posibles iniciativas tendentes a mejorar las finanzas municipales

- De orden político. Mayor poder a la institución muni-

cial, pero un poder no burocrático, no simplemente abogando por mayor autonomía de las autoridades edilicias, sino una integración del munícipe a la vida ciudadana, incorporando de manera institucional y con real poder a las organizaciones municipales de base: Juntas de Vecinos, Comités barriales, y modificar las alcaldías, haciendo de éstas órganos representativos reales de la comunidad.

- Una modernización de la legislación tributaria nacional y local, la cual haga más rigurosa la captación de recursos, gravando la propiedad, y que cree mecanismos que agilicen el pago de impuestos municipales e impidan que quienes deban hacerlo lo eludan por la inexistencia de dichos mecanismos. Se debe aplicar la ley 115 de 1975, luego de una mayor claridad de ella.
- Lograr reducir los gastos corrientes. El personal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, nombrado y nominal era de 6,971 personas (en 1987). No hemos hecho un estudio sobre el servicio demandado, pero por las quejas hechas por el síndico sobre la necesidad de un mayor rendimiento del personal bajo su dirección, y porque como es de todos conocido, el Ayuntamiento del Distrito Nacional es una de las fuentes de empleo para aquellas personas a quienes se les deben favores políticos, y para pagar sus lealtades de grupos, se podría preguntar si el numero es o no muy alto. De todos modos, esto es un problema secundario, el principal siguen siendo las limitaciones económicas reales por las que atraviesa el primer municipio del país, y el fondo de esto radica en su dependencia económica, en la carencia de una autonomía que le permita gravar con impuestos las actividades empresariales que usufructúan la infraestructura urbana para reproducir su capital, a la propiedad urbana, al uso del suelo

por particulares, etc. Sólo así se puede invertir la tendencia del déficit presupuestario, el cual se traduce en déficits de los servicios. Se requiere, pues, un cambio institucional a nivel del sistema político dominicano para poder ir al centro del problema.

- Eliminación de las ambigüedades institucionales en materia de cobro de arbitrio, reclamando la absoluta incumbencia del Ayuntamiento del Distrito Nacional en materia de cobro de impuestos a las actividades realizadas en el ámbito territorial.
- Eliminación de la práctica del Gobierno Central de constituir organismos, comisiones, y equipos de asesores con jurisdicción, para asumir de manera directa la política de desarrollo urbano de la Capital. Con esa práctica, de manera impune, terrenos agrícolas pasan a ser edificables, zonas urbanizadas se crean siguiendo criterios de estricto interés político o especulativo, con escaso o ningún impuesto municipal, y lo que es peor, creando nuevas cargas al Ayuntamiento del Distrito Nacional.
- Establecer contribuciones especiales para la ejecución, ampliación o rehabilitación de obras de fundamental importancia para resolver problemas de la comunidad. Por ejemplo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional no está en capacidad de dotar a la ciudad de un alcantarillado pluvial que resuelva el problema de las inundaciones. La solución de esto sólo es posible con un presupuesto que resulte ser casi la mitad del presupuesto nacional, con este caso, previa coordinación de Rentas Internas, se podría establecer una contribución extraordinaria, bien podría ser, en este caso, la aplicación de un impuesto a los vehículos que entran a la ciudad.
- Eliminación de la ley 180, la cual faculta al Consejo

Nacional de Planificación para aprobar, en última instancia, el establecimiento de arbitrios, impuestos y tasas, devolviendo esta facultad al Poder Legislativo del Cabildo: La Sala Capitular, tal como se sugiere en el proyecto de ley de reforma a la Ley Orgánica del Distrito Nacional.

- Solicitar préstamos a entidades financieras internacionales para implementar un programa de reorganización administrativa del Ayuntamiento del Distrito Nacional, depurando su personal, optimando su rendimiento.
- Creación de un impuesto único del ITB recabado por los entes locales en sus respectivas demarcaciones.
- Traspasar el cobro de placas, patentes, impuestos sobre loterías y explotación de los recursos turísticos de parte de los entes edilicios.
- Ejecutar una campaña cívica exponiendo a la ciudadanía todos los servicios que ofrece el Ayuntamiento del Distrito Nacional, y la necesidad de fuentes de ingresos para ejecutarlos, aclarando por cuales servicios y actividades empresariales se debe pagar una tasa.

Estado de situación de los principales servicios municipales

Principales servicios urbanos	Instituciones que los realizan			
SERVICIOS	ADN	G.C.*	ADN\GC	S.P.**
Salud		X		X
Transporte	X	X		X
Educación		X		X
Vivienda		X		X
Teléfono				X
Recogida de basura	X		X	X
Ornato	X			
Suministro de Agua			X	
Limpieza/ident. Calles	X			
Construcción de Mercados y Cementerios	X			
Señalización vial e instalación de semáforos	X			
Regulación de Farmacias	X			
Regulación de Gasolineras	X			
Rutas Transporte Urbano	X			
Plan de Alcantarillado pluvial y sanitario			X	
Planeamiento Ciudad			X	
Distribución Alimentos		X		X
Control Tránsito Vehicular	X			

* Gobierno Central

** Sector Privado

La educación

Tal como lo consignan las atribuciones del Cabildo, éste debe velar porque del pan de la enseñanza no sea excluido ningún ciudadano.

La Secretaría de Estado de Educación, en un cuadro sobre los indicadores de la educación a nivel primario del sector público, por provincias, dice que el Distrito Nacional ocupa el último lugar en la relación matrícula de estudiantes de primaria por 1000 habitantes, con apenas 82,9%; que tiene la más baja relación de escuela primaria por habitantes, 0.1% y el penúltimo lugar en relación maestros primarios por habitantes, 1.8 por 1000, superando solamente a la Romana que tiene 1.3.

Existen barrios como el de Villa Juana, con una población de 71,000 habitantes que no tiene ni un sólo liceo secundario, ninguna biblioteca pública, y sólo dos centros de enseñanza primaria. El deterioro de la enseñanza pública es mayor cada año. La concentración de la riqueza en Santo Domingo, no ha impedido que en ella también se concentre el analfabetismo funcional.

El Estado se ha sustraído de la responsabilidad de la educación. El sector privado tiene una incidencia casi absoluta en tan importante servicio. No existen maternales públicos, donde el trabajador pueda dejar a sus hijos, los que existen son privados.

Si el Ayuntamiento del Distrito Nacional no tiene medios para dar servicios a los sectores populares en renglones tan vitales como la recogida de basura, transporte, agua, etc., mucho menos lo tendrá para maternales. La privatización de la enseñanza primaria, media y sobre todo superior, parece, pues, irreversible.

Sin embargo, es necesario preservar lo que existe de

la enseñanza pública, sobre todo, en lo referido a las reformas y prácticas que se han logrado en esa importante institución. Por ejemplo los planes que tanto instituciones privadas y organismos internacionales desarrollan con la Secretaría de Educación, y las experiencias descentralizadoras que se desarrollan en algunos municipios y en la ciudad de Santo Domingo.

Como ilustración del anterior aserto, en esta ciudad los clubes culturales, en su momento de auge, crearon numerosas escuelas que las administraban de manera autónoma, con sus propios recursos, con sus directores designados por sus direcciones.

Durante el gobierno del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), muchos dirigentes de esos clubes se integraron a esa administración. De ese modo fueron oficializadas esas escuelas, integrándolas a la estructura curricular de la Secretaría de Educación, pero sus direcciones siguieron siendo prerrogativas de los clubes. De ahí que siguen existiendo con el nombre de "Escuela-Club". En nuestros trabajos con las organizaciones comunitarias hemos podido constatar los niveles de eficiencia de esas escuelas clubes, que nos permiten decir que constituyen una atendible experiencia de educación descentralizada, que puede fortalecerse y aplicarse en algunos municipios.

La vivienda

Un bien cada vez más caro y sobre el cual mayor especulación se realiza en esta ciudad. De los planes de construcción de viviendas que son realizados por el gobierno y el sector privado, un 90% de la población está excluidos de ellos, ya que por sus ingresos no califican como adquirientes de las unidades construidas. El sector público participa construyendo una significativa par-

te de éstas. El sector privado tiene un control casi absoluto en este renglón.

Durante el período de 1986 al 1992, el 68% de las viviendas construidas en el país por el sector formal se hicieron en la zona urbana y de ellas, el 44% en el Distrito Nacional. El costo promedio de las viviendas fue de RD\$ 123,097.11 pesos y el ingreso promedio de los beneficiarios fue de RD\$ 5361.55, más de dos veces el salario medio. Es evidente que de esos planes de viviendas están excluidos los pobres, que solucionan sus apremios mediante la autoconstrucción y las soluciones precarias del techo.

Es esa circunstancia lo que determina la necesidad de que los ayuntamientos asuman el problema de la vivienda como uno de los más urgentes de su entorno. Su agravamiento se traduce en conflictos que degeneran en violencias y en situaciones de contaminación ambiental, entre otros.

Ni el Ayuntamiento del Distrito Nacional ni los otros ayuntamientos participan en la oferta del servicio, ni mucho menos en los planes de viviendas que ejecutan los sectores público y privado. Sin embargo, poco hacen para evitar el incremento del costo del suelo, nunca embargan terrenos para la construcción de viviendas populares, jamás se pronuncian sobre la especulación edilicia y contra la carestía de las viviendas. Tampoco desarrollan iniciativas de políticas de mejoramiento urbano, para mejorar las condiciones de vida de la población de sus demarcaciones.

Basura

La ineficiencia e insuficiencia de recursos del Ayuntamiento del Distrito Nacional para la recogida de los desechos sólidos, ha provocado que este servicio sea ofre-

cido por el sector privado y pagado por el gobierno central. En la Capital se producen 2000 toneladas diarias de basura, y solamente se logra recoger alrededor de 1 200 toneladas, de donde tengamos el alarmante déficit de 800 toneladas diaria que se quedan en las calles y patios de las casas de la ciudad. El hecho se agrava porque, por diversas razones, entre las que se destaca la abigarrada trama urbana de la urbe, menos del 50% de la población paga el servicio.

El sector privado recoge los desechos de una parte de la ciudad, la de mayores recursos, la otra parte es competencia del Ayuntamiento del Distrito Nacional. El carácter abigarrado del trazado y la forma de uso del suelo, a veces imposibilita la recogida de los residuos de todo tipo. En las zonas contiguas al río que bordea la ciudad, los pobladores acostumbran a utilizar esa fuente de agua como vertedero de sus residuos. También en las cuarterías se usa mucho la práctica de hacer vertederos improvisados, y es relativamente poca la basura que sacan a las calles para ser recogida.

Suministro de Agua

El suministro de agua en la ciudad de Santo Domingo ha sido tradicionalmente deficiente, a pesar de la inauguración de un nuevo acueducto en 1994, su distribución no se ha resuelto, especialmente en los barrios populares de la ciudad. En los barrios residenciales de los sectores de clases medias y altas, el agua corriente es almacenada en cisternas e impulsada por bombas de fabricación extranjera. Esto significa que muchas, por no decir todas las casas y edificios de estos sectores tienen cisternas; que su instalación se hace con productos importados, y por tanto genera una enorme fuga de divisas, de significativa importancia, pues la cantidad de

divisas con que cuenta el país es cada día más limitada; incluso, la carencia de agua ha provocado el surgimiento de compañías que se dedican a su venta, acarreándola en camiones y extrayéndolas de pozos subterráneos que son de propiedad pública.

En lo que se refiere al suministro del agua potable en la ciudad de Santo Domingo, se produce la sustitución institucional del Ayuntamiento por la Corporación de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), oficina completamente independiente del cabildo. Según informaciones que nos suministró la dirección de esa entidad, sólo un 17% de los usuarios paga el servicio.

El costo de la producción del agua es RD\$ 4.30 el metro cúbico, sin embargo la tarifa familiar establecida es de RD\$ 3.00, que arroja un déficit insostenible. La tarifa industrial es de RD\$ 5.00.²⁹

Transporte

Este es uno de los servicios urbanos más deficientes en Santo Domingo. Cerca de un 90% de la población actual de la ciudad tiene un ingreso que le imposibilita tener un vehículo propio, por lo tanto ese mismo porcentaje hace uso del transporte público. Este es operado por los llamados carros de concho, por los motoconchos, y por autobuses, muchos de ellos dejados fuera de servicios en los Estados Unidos y Japón, por ser vectores contaminantes, dado el estado en que se encuentran sus motores.

Los carros de concho y los autobuses son propiedad de choferes individuales y de un sin número de compa-

29. Un estudio sobre la producción y comercialización del agua hecho por el Instituto de Estudios Dominicanos IED, en 1995, revela el financiamiento que hace la CAASD al uso del líquido a la industria dominicana.

ñas privadas, que manejan prácticamente a su antojo el servicio de transporte.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional traza las rutas, pero su recorrido está a la discreción del conductor del vehículo de transporte, quien puede recortarla, encareciendo inescrupulosamente el costo del transporte, ante los inútiles reclamos de los usuarios.

El transporte resulta caro, incómodo y riesgoso para el usuario a nivel individual, y muy caro para el país en general, pues gasta una cantidad enorme de combustible. Por otro lado, suele causar el entaponamiento de las vías públicas, debido a la proliferación de unidades vehiculares en mal estado.

La ciudad crece de manera inversa al incremento de vehículos para el transporte colectivo. Son muchos los barrios que carecen de este servicio, otros tienen una ruta de autobús que pasa con poca frecuencia, y hasta tempranas horas de la noche a lo sumo.

Uno de los problemas de los países pobres es que a través del transporte se está produciendo un verdadero desastre ecológico. Somos un cementerio de automóviles, el transporte público de la ciudad de Santo Domingo es un excelente ejemplo.

Parques de recreación y cultura

El Ayuntamiento del Distrito Nacional ha perdido la capacidad de administrar los parques de la ciudad, porque mediante una ley, la Dirección Nacional de Parques, que es una dependencia del gobierno central, controla estas áreas, que son partes integrantes del entorno urbano.

Correo

El Servicio ha experimentado una sustancial mejora; sobre todo a partir de la década del '90. Anterior-

mente estuvo al punto del colapso total, lo que determinó una fuerte inversión del sector privado en el servicio. Tanto éste como el servicio telefónico son de muy buena calidad, aunque todavía relativamente caro.

El problema de la identidad en los barrios populares de Santo Domingo

Un factor importante que gravita enormemente sobre la seguridad y la sedimentación social en el espacio de los barrios de la ciudad de Santo Domingo, es que gran parte de la propiedad del suelo es del Estado, y que ya algunos de sus pobladores habían sido expulsados previamente de otros barrios. Muy a pesar de que muchas de esas personas son propietarias de sus mejoras, casi siempre tienen ante sí la amenaza del desalojo, por lo cual salir del barrio se convierte para muchas de ellas en uno de sus más caros deseos, pues significaría, a fin de cuentas, salir de la incertidumbre.

Esto acentúa el deseo del éxodo, produciéndose a veces una especie de movilidad horizontal dentro del mismo barrio, como por ejemplo en Capotillo, donde pasar de la parte norte del barrio (próximo al río), a la parte sur (próxima a la Nicolás de Ovando), constituye una especie de movilización social y el inicio de la salida definitiva hacia otras zonas que ofrecerían mayores expectativas. Una vez un morador del mismo barrio Capotillo nos dijo que su "familia había ascendido" socialmente: él y otros miembros de ésta venían del Capotillo "atrás" (el cercano al río) y ya estaban en el Capotillo "alante"(el limitado por la Av. Nicolás de Ovando), que en ese barrios habían muchos provenientes de otros barrios, y que muchos de los que antes vivían allí ya se habían ido a lugares con población de mejor situación económica. Sin embargo, esta tendencia hacia

la movilidad horizontal en los barrios, no impide la difusión de relaciones propias del vecindario: solidaridad, puerta abierta al recién llegado, al compadrazgo, etc. (Jorge Cela e Isis Duarte, 1988)

No obstante hay que tener presente que las relaciones de vecindario pueden ser importantes, pueden potenciar un sentimiento de pertenencia, pero como en todo tipo de relaciones, es la seguridad y el sentido de persistencia lo que crea esa posibilidad de decir "donde yo vivo", "donde me crié", "de donde soy", lo cual significa tener un punto de referencia a un grupo, a un sector social, a una demarcación espacial.

La precariedad y la casi completa insuficiencia de servicios, de equipamientos colectivos, la inseguridad en que se vive, la desvinculación con los otros barrios y/o vecindarios, debilitan la posibilidad de la creación de una conciencia colectiva, de un sentimiento de pertenencia y afirmación del nosotros, que llevaría a una búsqueda de solución de los problemas y necesidades colectivas, con exigencias canalizadas a través de organizaciones que pueden ser expresión del sentimiento de la población barrial.

De ahí que las relaciones más primarias, las del vecindario, al desarrollarse en un espacio donde la miseria, la amenaza y muchas veces la represión constituyen la esencia del discurrir de la cotidianidad, carecen de la fuerza asociativa, capaz de dar una sólida solidaridad y conciencia colectiva de la población; contrariamente a lo que ocurriría en un vecindario donde los servicios permiten el discurrir de la vida, alrededor de un espacio con condiciones de vida de una cierta calidad.

Sólo así se desarrollaría una vida dentro de un espacio donde se exprese lo urbano en el mejor sentido del término; con una población de ciudadanos, no de sim-

ples residentes, como tiende a ser cada vez más la expresión de la vida en la ciudad de Santo Domingo.

Se podría establecer que el barrio, en términos de distribución espacial tiene sus límites geográficos y sus áreas establecidas para fines político-administrativos; en términos sociológicos, es una suerte de pluralidad de vecindarios englobados dentro de sus linderos, que se expresarían en un "somos del barrio" (sentido de pertenencia naturalmente racional). Sin embargo, la estructura social de tipo barrio que comentamos no se expresa en la forma más arriba descrita, por eso es muy frecuente una suerte de fragmentación espacial y cultural al interior de esas áreas.

Las dificultades de los vecindarios, el tener que vivir en condiciones de extrema precariedad, de completo abandono, de incremento del costo del suelo y las viviendas, determina que los sentimientos se orienten hacia la solución de lo individual, hacia la inmediatez que presiona para la búsqueda de alternativas de los problemas que presenta un tipo de vida sin garantía, acentúa el individualismo, impidiendo la eclosión de lo colectivo, algo imprescindible para la acción social o política organizada.

De ahí que los vecindarios no guardan una relación el uno con el otro, dentro de una percepción de la totalidad del barrio, por lo cual éste deviene en una simple suma de vecindarios, no un conjunto de éstos, con un sentido de pertenencia a un espacio geográfico, a una demarcación político-administrativa determinada.

Dos factores contribuyen a dar origen a esta situación y a que se acentúe. El primero son las condiciones históricas, sociales y económicas que están presentes en el origen y evolución de este tipo de barrio, tal como se dijo anteriormente; unidad espacial, sin las más míni-

mas condiciones para que en ella se desarrolle una vida urbana. Segundo, la voluntad del poder político, del Estado y de una institución como el Ayuntamiento, que jamás se han interesado en ver cómo la población de esas unidades territoriales, se expresan políticamente, o sea, que logren una determinada conciencia colectiva que las lleven a expresarse y a exigir sus derechos ciudadanos.

Quizás podría ser ésta una de las razones que expliquen el carácter episódico de las organizaciones barriales en muchos casos; en otros, la dificultad de las organizaciones existentes para su crecimiento, además del limitado grado de conciencia de la militancia barrial organizada.

Es esta la situación, aunque no de manera lineal, la que se presenta en esa franja de la población radicada en la zona más deprimida del espacio urbano de la ciudad. De manera que la fragmentación de la ciudad global, se reproduce en el interior de una zona que tiene más de un 50% de la población total de la urbe capitalina.

La vida en esos barrios discurre al margen de la vida en otra parte de la ciudad, creándose lo que algunos autores llaman el fenómeno de la sociedad escindida. El viaje que hace un poblador de esa zona a la otra, donde se concentran los servicios, produce un impacto psicológico, cuyo efecto es recordarle su condición de extraño, y más que de extraño, de intruso, por lo cual la vuelta al ghetto, al universo segregado es el retorno a su "normalidad", allí donde son otras las reglas y otros son sus códigos.

La frustración colectiva en aquel espacio es uno de los factores que contribuye a que muchos jóvenes de los barrios pobres recurran a la formación de bandas para

expandir y preservar áreas geográficas que sirvan de marco para sus acciones delictivas, (narcotráfico y ratería de poca monta) a los adultos al alcoholismo y las muchachas a la prostitución.

A pesar de que se dan tendencias disgregadoras, que se expanden por la generalizada percepción de la población de que no hay salida a la crisis que los abate, se abren tendencias gregarias y de resistencia contra la dispersión y desesperación, expresándose en el surgimiento de nuevos clubes, juntas de vecinos, etc., que con precariedad han comenzado a aparecer últimamente.

Cotidianidad y ocio en Santo Domingo

Ocio es la posibilidad de la recreación humana a través de una actividad que produce placer; "es el ejercicio, en soledad o en compañía de la facultad especulativa" (Sartre, 1984). El tiempo libre es aquel en el que una persona no está trabajando o se encuentra liberado parcialmente del trabajo.

Los equipamientos colectivos "satisfacen necesidades de tipo más elevados, apareciendo como indispensables para el desarrollo de una forma de vida satisfactoria desde el punto de vista de la organización comunitaria" (Carlos Aymonimo, 1981). La capital dominicana acusa un alto déficit de equipamientos que favorezcan la vida comunitaria, y que permitan la práctica del ocio, tales como los del tipo cultural, educativos, recreativos, deportivos y asistenciales. La explicación a esta acusada deficiencia la podemos encontrar, en gran medida, en el hecho de que durante el proceso de configuración espacial, quedó excluida la concepción de un espacio urbano con equipamientos. Un capitalismo de acumulación salvaje como el dominicano no se detenía en detalles tan menudos como éstos. Entre las funciones de la ciu-

dad, las de ser centro comercial, político y militar primaron sobre las de ser centro cultural y recreativo, a partir de ahí se comenzó a crear un tipo de vida urbana donde la relación privada y la vida asociativa tendieron a favorecer netamente el primero de los componentes de esta relación.

Es posible que esta tendencia de reclusión hacia lo privado, desarrollara otra, que generalmente es considerada no muy propia de la vida urbana: relaciones primarias más frecuentes que las secundarias; lo cual significa una vida que discurre más en círculos estrechos de familias y de amigos, que en actividades potenciadoras de la vida participativa y asociativa.

La razón no puede buscarse en una supuesta tendencia hacia el individualismo, o a la tristeza, y la apatía del dominicano, en este caso del capitaleño, sino en la forma física de la capital, que necesariamente debe tender a corresponderse con la manera de ser de sus residentes.

Barrios como Villa Juana, Villas Agrícolas y Mejoramiento Social, con una población de más de 100,000 habitantes, no tienen ni un sólo parque público. Tienen la misma carencia Capotillo, Gualay, Simón Bolívar, Las Cañitas, que son de los más pobres de la ciudad. Pero en barrios como Serrallés y Gazcue, de capas media y media alta, tampoco tienen un parque público. Este es un tipo de equipamiento importante para el desenvolvimiento de la vida asociativa, y por tanto de la posibilidad del ejercicio del ocio.

En ninguno de esos barrios hay un teatro, ni un cine digno de ese nombre. En sentido general hay una disminución de la asistencia a las salas de cine, y una tendencia al cierre de algunas de las existentes. Podría argumentarse que el fenómeno no es privativo de Santo Domingo, que en muchas ciudades de tradición cultu-

ral y de consumo de cine sucede igual, y podría decirse además que el video-cassette y la televisión son las causas del fenómeno. Pero independientemente de la razón, lo cierto es que ir al cine o al teatro constituye un punto de encuentro para el disfrute del ocio entre amigos después de la salida del espectáculo, mediante una conversación en un lugar público, y esto no se realiza en esta ciudad.

Pero el cine o el teatro no son los únicos medios que podrían estimular el ocio, sino que entre otros equipamientos, son importantes las instalaciones deportivas, el comercio, las asociaciones culturales, las organizaciones para la acción por los derechos democráticos, las bibliotecas, cafeterías, etc.

Hay carencias de instalaciones deportivas en los barrios, algo que se acentúa por el hecho del completo estado de abandono y de deterioro físico de las existentes.

A la falta de estos equipamientos y servicios se le suma un diseño de la distribución espacial de los locales comerciales caracterizados por la dispersión, que como señalamos antes, determina que a ellos se vaya en vehículos, impidiendo las funciones sociales de las calles como lugar de comunicación y encuentro, para una posibilidad del disfrute del ocio.

El gregarismo, fenómeno importante que se difundió mucho al final de la tiranía trujillista, ha cedido su lugar por las dificultades que éste encuentra para desarrollarse en el espacio urbano de la capital.

El pluriempleo en los sectores medios impide una vida más organizada, lo cual podría permitir el contacto cara a cara, y la organización del ocio, tanto fuera como al interior de la casa.

La forma precaria del empleo y el alejamiento de esa actividad del barrio donde se vive hace que la vida de los

sectores populares discurra más fuera de su entorno, buscando afanosamente los medios para subsistir.

Las instituciones políticas, principalmente los partidos, están en profunda crisis; por lo que la búsqueda del sentido a la vida y del disfrute de ésta mediante el ocio, se comienza a buscar en otras formas. Dos son las tendencias fundamentales: la primera es volviendo a la religión, principalmente a formas de prácticas religiosas nuevas, sobre todo fundamentalistas (Marcos Villamán, 1987), por lo tanto, retirándose el individuo hacia la esfera de lo privado. La segunda es la aparición de una suerte de mercado que organiza y orienta el disfrute del tiempo libre con criterios eminentemente comercial, obstruyendo de esa manera las posibilidades de la práctica del ocio.

El mercado del ocio y del tiempo libre, a falta de los equipamientos colectivos urbanos, organiza el discurrir de la vida del individuo, no en el sentido de una verdadera recreación personal, sino de la reproducción del capital invertido. Las actividades organizadas por quienes venden el consumo del tiempo y del ocio están diseñadas según los grupos sociales naturalmente. Para los sectores de altos ingresos están sus centros residenciales, con sus áreas de servicios; además en los barrios de los sectores de altos ingresos se crean clubes exclusivos, que sirven para "llevar a los muchachos", los días feriados. La industria del ocio organiza actividades para pasar los fines de semana en playas y hoteles del interior.

A los sectores populares las firmas licoreras les organizan fiestas patronales y actividades, sin mucho valor cultural, en el malecón con casetas y bocinas y sus combos.

Para toda la población está la televisión y los espectáculos artísticos, sobre todo en los fines de semana.

Todas estas actividades tienden a ser captadas pasivamente, sin que se establezca una relación actividad-individuo, donde éste último se pueda expresar de manera positiva y creadora: "la multiplicación de los espectáculos no transforma al espectador en actor. La pasividad es la transcripción psicológica de la sumisión o dependencia económica y social" (Touraine, 1969).

Esta forma del disfrute del tiempo libre y su venta como ocio, potencia pues el individualismo y atomiza socialmente a la población capitalina. Es posible que esto sea uno de los factores que ha determinado una vida asociativa débilmente desarrollada en Santo Domingo, con consecuencias bastante graves para la institución familiar y para la interacción entre grupos e individuos.

Es común la queja sobre el carácter efímero de las relaciones en esta ciudad, incluso en los grupos primarios. La disolución de grupos de amigos y hasta familiar es bastante sentida, sobre todo en grupos de los sectores sociales medios. La poca frecuencia del contacto entre éstos también se generaliza, haciendo precaria la duración y la intensidad de las relaciones propias de la vida cotidiana.

Parece que el proceso de atomización es común a las grandes aglomeraciones urbanas; pero en esta capital es acentuada por la falta de equipamientos que hagan posible el contacto entre su población, pues si bien el número de habitantes es significativo, quizás el nivel de dispersión sea desproporcionado en relación a dicha cantidad.

La situación se hace más difícil pues a la falta de equipamientos se suma la extrema carencia de servicios, la inestabilidad y deterioro del valor de los ingresos, y la crisis política por la que atraviesa la sociedad dominicana, todo lo cual nos evidencia que los problemas de la

estructura urbana de Santo Domingo se inscriben dentro de "problemas globales del país".

Podemos insistir que esta ciudad, en tanto que espacio social, refleja la forma de organización y de gestión política de los grupos y clases sociales que han dirigido el país, sobre todo aquéllos de los últimos años. El fracaso del proyecto de urbanización de esta capital, para decirlo con palabras de alguien, es el fracaso de una gestión política que sobre ésta se ha hecho durante su historia. Pero también, es necesario admitirlo, tienen su cuota de responsabilidad todos aquellos sectores sociales y políticos, del centro como de izquierda, que no han comprendido el significado del problema urbano.

Hemos visto la importancia de lo urbano como escenario de grandes y graves conflictos sociales, como lugar de luchas por sus derechos políticos y sociales fundamentales, como lugar donde las clases y grupos sociales luchan por el establecimiento de un nuevo orden espacial, de una nueva sociedad.

En la pugna por la conquista del derecho al espacio del ocio de la ciudad, se ganan y/o se pierden posiciones, se avanza o se retrocede en la búsqueda de nuevas formas de civilización.

El deterioro de condiciones de vida en esta ciudad, fenómeno ya no solo exclusivo de los sectores más pobres, sino de capas medias hasta sus niveles altos, es el signo de retroceso en cuanto a la forma de hacer y pensar la política, no sólo de la clase dominante, sino de muchos de quienes se reclaman fuera y en contra de esa clase.

En la necesaria respuesta a esa tendencia hacia el deterioro, es importante pensar en lo urbano y lo político, despojándonos de viejas prácticas y de inútiles añoranzas; no pensar en rehacer las antiguas relaciones

sociales en los barrios destruidos física y/o espiritualmente; ya esas dimensiones de vida urbana son imposibles de rehacer. Tampoco es posible pensar que la acción exclusiva de los políticos y sus aparatos sea la única forma de hacer política. Hay que entender que a pesar de la crisis social, política y moral en que se encuentra la presente civilización, hay signos de fuerzas que se resisten a desaparecer y por eso exigen, por eso queman una goma, echan grapas en las calles, sin mucha conciencia de que el hecho en sí no los conducirá a nada positivo, aunque sí convencidos de que esa acción constituye una condena de un alto contenido ético a sus condiciones de existencia.

Se debe pensar con cierta audacia en nuevas formas de organización social, en otra idea del progreso, teniendo presente siempre que los cambios posibles de la sociedad moderna no pueden ser al margen de la integración y la participación popular. Es pues la tarea de la política y de la sociología urbana dominicana, orientar sus pasos por ese camino.

SEGUNDA PARTE

PROBLEMAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Estructura Político-Administrativa de la República Dominicana

Poderes constitucionales

En la República Dominicana regía hasta el mes de agosto de 1994 una constitución cuyo origen se remontaba al 23 de noviembre de 1966. Al igual que la precedente, en la constitución de 1994 se establece la independencia política total del país. No se introdujeron cambios esenciales ni a la forma de gobierno ni a los demás poderes vigentes.³⁰ En ella, el gobierno dominicano se define como esencialmente civil, republicano, representativo y democrático. Su autoridad descansa en tres poderes únicos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

A través de su historia la sociedad dominicana se ha

30. En las reformas constitucionales de agosto del 1994, hechas en el contexto de la crisis post-eleitoral se modificó la forma de elección de las autoridades municipales. En lo adelante éstas se elegirán de manera separadas a las presidenciales. También se estableció el principio de la no reelección y la doble vuelta electoral, en caso de que una de las candidaturas electorales no alcanzaren el 50% más uno de los votos válidos.

caracterizado por una rígida centralización de las decisiones gubernamentales. Es relevante en la conformación del poder político dominicano el alcance nacional de las tres instancias que lo componen. La inexistencia constitucional de poder local alguno, regional, provincial o municipal es también un punto destacado.

En la República Dominicana es tradicional la existencia de los tres poderes públicos ya señalados. Solamente en dos constituciones se añadió el municipio como un cuarto poder gubernamental. Tales excepciones se hicieron en las constituciones de 1865 y 1872.

El poder ejecutivo es el centro del poder político en el país. Este es ejercido por un presidente de la República. El artículo 55 de la Constitución de 1994 contiene en sus 27 numerales la esencia de la centralización del poder en las manos del primer mandatario de la nación. De forma categórica este artículo dice lo siguiente: "El presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales".

Aunque el Poder Ejecutivo incluye un vicepresidente de la República, las funciones de este funcionario son indefinidas desde el punto de vista constitucional. La justificación del cargo radica en el papel de suplente que tendría el incumbente ante la ausencia temporal o definitiva del presidente de la nación.

Ambos funcionarios del Poder ejecutivo son elegidos por cuatro años, a través de un torneo electoral directo.

El Poder Legislativo lo ejerce un Congreso Nacional compuesto de dos cámaras, una de senadores y otra de diputados. Cada una de ellas tiene sus propias atribuciones que se suman a las propias del Congreso Nacional.

En las elecciones nacionales se elige un senador por cada provincia. Los diputados son muchos más numero-

sos. Se elige uno por cada 25 mil habitantes o fracción de más de trece mil.

A diferencia del presidente de la República, el ámbito de poder de los legisladores es restringido. Para que una ley emanada de cualquiera de las cámaras sea promulgada, se precisa de una sanción de la otra cámara. Pero además, esto debe contar con la aprobación final del presidente de la República, quien está facultado constitucionalmente para vetar cualquier ley que no considere de lugar.

A pesar de que el Congreso Nacional es una suma de representaciones provinciales y municipales, tanto por su estructura como por el mecanismo de su funcionamiento, éste es un cuerpo típicamente concentrador. El nombre mismo del cuerpo legislativo denuncia su estructura nacional. En ninguna de las cámaras se contempla la existencia de estructuras o subestructuras regionales capaces de legislar al margen de lo nacional.

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución dominicana: "En cada cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos en su segunda decisión."

En cuanto al Poder Judicial se refiere, la concentración es tanto más notable que en los casos anteriores. De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución: "El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del Orden Judicial creados por esta constitución y las leyes."

Todos los jueces del país son designados por el Senado de la República, sin que influyan los munícipes en la selección de dichos funcionarios. Aunque los tribunales

tienen sus jurisdicciones geográficamente bien delimitadas para fines de aplicación de la ley, ésta en cambio, no se hace para ser aplicada exclusivamente en una provincia o región del país. Todas las leyes dominicanas son nacionales, de tal manera que no existe legislación local.

Régimen municipal

La constitución vigente establece en sus artículos 82 y 85 todo lo referido a los ayuntamientos. Siguiendo un principio que es general en el régimen municipal, esta institución tiene una instancia ejecutiva que descansa en la autoridad del Síndico, y otra legislativa, que a su vez está integrada por un cuerpo de regidores.

La ley 5379 dispuso a partir del año 1960 que el número de regidores por municipio sería de la siguiente manera: uno por cada 17 mil o fracción de 9 mil en Santiago; y uno por cada 14 mil o fracción de 7 mil en el resto de los municipios del país.

De acuerdo con el artículo 83 de la Constitución: "Los ayuntamientos así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes."

En los últimos 40 años las leyes relativas a las atribuciones, facultades y deberes de los municipios y el Distrito Nacional, han experimentado algunos cambios. A finales de 1952 se aprobaron las leyes 3445 y 3456, que sometían rígidamente a los ayuntamientos al poder ejecutivo de la nación.

Esta ley fue modificada en 1961 con el propósito de darle mayor autonomía a los ayuntamientos. Posteriormente fueron introducidas otras leyes, como la 397, del

año 1964, y la 673 de 1965, que limitaron seriamente la autonomía de los ayuntamientos. Esta última ley sometió a los ayuntamientos al control del Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana, confiriéndole potestad a dicha corporación para controlar el presupuesto de egreso e ingreso de los ayuntamientos. También le otorgaba facultad para dictar las providencias que estimara convenientes para que los fondos municipales fueran intervenidos para que beneficiaran a la colectividad. Además la ley facultaba a la liga municipal para supervisar las oficinas de los ayuntamientos y las obras que éstos ejecutaran.

El 1ero. de Enero de 1985 entró en vigencia la ya comentada ley 140, del 24 de junio de 1984.³¹ En virtud de ella se destinaba el 20% de los ingresos del Estado, por concepto de impuestos sobre la renta, a los ayuntamientos; además de estos recursos, dice la ley en su artículo 5 que el Estado también aportaría anualmente la suma de 3 millones de pesos para los ayuntamientos.

El primero de los considerando empleado por el congreso nacional para votar la citada ley decía lo siguiente: "...los ingresos obtenidos por los ayuntamientos con sus propias fuentes de recursos son insuficientes para cubrir sus necesidades y propender su desarrollo e independencia económica".

Como se ve, esta ley perseguía dotar a los ayuntamien-

31. Como hemos dicho ya, la promulgación de esa ley fue el resultado de las excelentes relaciones entre el Dr. José Francisco Peña Gómez, entonces síndico por el Distrito Nacional y el Presidente Salvador Jorge Blanco, en uno de los pocos momentos en que las relaciones entre el poder central y el municipio capitalino discurrió de manera fluida. La razón básica de tal circunstancia se debió a la enorme dimensión política del Dr. Peña, la cual superaba con creces la del mismo Presidente. Fue tanto así que inicialmente el proyecto de ley privilegiaba solamente al Ayuntamiento del Distrito Nacional, pero según el Dr. Peña Gómez, a petición suya éste se hizo extensivo a todos los ayuntamientos.

tos del país de una autonomía que nunca habían tenido en el pasado. El rubro de donde se sacarían los fondos, sin embargo no era el más voluminoso como para garantizar la aludida autonomía. De hecho, el poder ejecutivo dejaba claro esta limitación de los aportes que podía hacer el impuesto sobre la renta al agregar los tres millones del artículo 5.

En verdad el 20% no estaría destinado en su totalidad a los ayuntamientos. A la Liga Municipal Dominicana iría a parar el 5% de ese total. Esto la convertía, de hecho en el principal beneficiario de la ley 140. También el 30% de los tres millones anuales se destinarían para los gastos presupuestarios de la Liga Municipal Dominicana.

Por otro lado, los ayuntamientos no recibirían las mismas sumas de dinero. Los fondos especializados por dicha ley serían distribuidos en función del número de habitantes de los municipios. Los legisladores tenían tan claro que en la distribución del porcentaje algunos municipios recibirían tan pocos fondos que por esa razón incluyeron en la pieza lo del fondo de 3 millones anuales.

Forma de elección de las autoridades municipales

En el mes de mayo de 1992 se aprobó una reforma electoral,³² sin que en ella se consignara la separación de las fechas de las elecciones presidenciales y municipales, soslayando el hecho de que durante las campañas

32. "El 27 de febrero de 1992 el Presidente de la República sometió al Congreso Nacional un proyecto tendente a modificar la ley electoral. En un tiempo espectacular, los cuatro partidos mayoritarios del país llegaron a un consenso sobre la materia que regiría en lo sucesivo las elecciones nacionales. Esta coincidencia temprana permitió que el nuevo código electoral fuera promulgado por el Presidente de la República el 19 de mayo. Aún no habían pasado tres meses desde su introducción a las cámaras legislativas." (Victor Ruiz; 1994).

electorales la atención se centra en el candidato presidencial, banalizándose las demás candidaturas.

Este cambio tan importante a la legislatura electoral se produjo en medio de una coyuntura en la que las reformas dominaban la escena política del país. El hecho de que en la nueva ley electoral quedara consagrada una misma fecha para elección de los funcionarios nacionales y locales refleja el desinterés de los políticos del país por descentralizar los poderes locales, aun fuera a nivel del origen de éstos. Y todavía más, su sordera, pues en los años previos a la promulgación de la ley electoral de mayo de 1992 hubo una gran insistencia de partidos políticos minoritarios y de los movimientos electorales de carácter local, para que los comicios se celebraran en fechas separadas, a fin de que el electorado tuviera la posibilidad de concentrar la atención en la problemática municipal.

El desconocimiento de esos reclamos, junto al menosprecio que durante años han tenido los partidos mayoritarios hacia la cuestión municipal (casi siempre de manera calculada), habían limitado las posibilidades de modificar la forma de elecciones de las autoridades municipales.

Según la constitución de 1966 las elecciones de las autoridades congresionales, municipales, y presidenciales (presidente y vicepresidente), se celebraban cada cuatro años. A partir de la reforma constitucional de 1994, por cuestiones del azar las autoridades nacionales y locales, pasaron a ser electas en torneos diferentes. En el artículo 122 de esa reforma se establece la celebración de elecciones presidenciales el 16 de mayo de 1986 y elecciones congresionales y municipales el 16 de mayo de 1998. Como cada funcionario debe ejercer sus funciones por 4 años, de acuerdo con la misma constitu-

ción (artículos 21, 24, 49 y 82), por más excepcional que haya resultado la celebración de las elecciones presidenciales en 1996, habrá siempre una diferencia obligatoria en la elección del presidente de la república y los congresistas y autoridades municipales.

Sólo un caso fortuito,³³ producto de los habituales fraudes electorales del país, ha permitido que se produzca uno de los cambios más importantes a favor de la descentralización de los poderes estatales, lo que demuestra cuál es hasta ahora la tónica prevaleciente entre los políticos dominicanos en la materia. Habrá que librar duras batallas cívicas para perpetuar este producto feliz del azar, y al que los políticos tradicionales se habían opuesto firmemente, dejando constancia de esta negación en la reforma de la ley electoral de mayo de 1992.

Durante la dictadura de Trujillo no hubo un sistema competitivo de partidos, es obvio, por lo cual la elección de las autoridades municipales se hacía sobre la base del señalamiento de los aparatos administrativos de la dictadura.

En el período 1966–1970, mediante una disposición transitoria del Capítulo XVI, artículo 123 de la Constitución vigente entonces, se estableció la separación de las elecciones en fechas diferentes.

Diferencias entre el síndico de la capital de aquel entonces y el presidente de la República, motivó que éste último promoviese la derogación de esa disposición transitoria y se estableciera la práctica electoral de elección de todas las autoridades en una misma fecha.

En 1978 se estableció el sistema de boleta única para elección de todas las autoridades, pero fue confecciona-

33. Nos referimos al Pacto por la Democracia, que puso fin a la crisis electoral de 1994, tras el fraude cometido por el Partido Reformista Social Cristiano.

da de manera tal que se podía fraccionar, permitiendo así la posibilidad de elección alternativa por el Presidente o por las autoridades congresionales y municipales. De ese modo se podía elegir el candidato presidencial de un partido y los candidatos congresionales y/o municipales de otros partidos. O sea, que se podía votar por una boleta con todos los candidatos de un partido o por candidatos de diferentes partidos o movimientos electorales locales.

La tendencia hacia el fraccionamiento del voto se comenzó a evidenciar con cierta fuerza en las elecciones de 1982, pues en el Distrito Nacional de una cantidad de 430,000 votantes 58,652, o sea un 14%, fraccionó su voto. En zonas fabriles como las provincias de San Pedro de Macorís, La Romana y Santiago hubo un fraccionamiento del voto de un 8% en la primera y un 5% en las dos restantes.

Sin embargo, los partidos mayoritarios parece que temiendo que la tendencia hacia el fraccionamiento del voto pusiera en peligro la victoria presidencial, con una pérdida de los Ayuntamientos y el Congreso, aprobaron una resolución de la Junta Central Electoral, la No. 5/1985 que modificaba las elecciones separadas, al menos en el acto de votación, y establecieron la llamada elección en boleta "tipo arrastre". Se le llamó de ese modo porque según la resolución, el elector al votar haría "...una cruz o una equis o una raya suficientemente clara en cualquier dirección, pero siempre dentro del cuadro del partido, agrupación o candidatura independiente de su preferencia que manifieste su voluntad, con una de cuyas señales arrastrara a todas las candidaturas del partido agrupación o candidatura independiente".

En el diseño de la referida boleta sólo aparecía la foto del presidente con su nombre, pero no excluyéndolo

se los nombres de los regidores, por lo cual violaba el artículo 17 de la Constitución, que establece el carácter nominal y personal de los elegidos a cargos públicos.

Esto tuvo como consecuencia una acentuada diferencia en cuanto al grado de funcionamiento y de funcionalidad de las instituciones políticas del Estado de la sociedad dominicana. Lo que se buscaba con ese diseño era obligar al elector a votar por el candidato presidencial, impidiéndole la libre opción por las demás candidaturas ofertadas al electorado.

Con eso quedaba demostrada una escasa voluntad de los partidos mayoritarios de potenciar la importancia de los candidatos en puestos municipales, y por vía de consecuencia, evidenciaba también el nivel de significación que el poder local tenía para dichos partidos.

En la actualidad fruto de un tesonero trabajo de algunas instituciones sociales, de centros de investigación y de la acción de diversas organizaciones comunitarias y populares se ha creado un ambiente que impulsa substanciales modificaciones de nuestro régimen municipal, y finalmente los partidos han incorporado a sus tareas la cuestión municipal produciendo importantes acuerdos y avances en ese sentido.³⁴

Régimen interior de provincias

Además de los municipios, en el país existe un régimen interior de provincias. De acuerdo con el artículo 5 de la constitución de 1994 la ley fijará el número de las

34. En tal sentido, es necesario examinar el pliego de propuestas de reformas suscrito por los partidos en el marco de las reuniones auspiciadas por la Fundación Siglo XXI, las resoluciones del X congreso de la Liga Municipal Dominicana, las propuestas hechas en algunos seminarios realizados por el Equipo de Investigación Social, Equis/Intec, así como los eventos realizados por la Coalición de ONGs y organizaciones populares que trabajan alrededor de las cuestiones urbanas y municipales.

provincias, sus nombres, sus límites, así como el de los municipios. Incluso, la ley sustantiva contempla la posibilidad de crear con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio nacional.

En el año 1995 la República Dominicana estaba dividida en 29 provincias, "...constituidas por 154 Municipios y Distritos Municipales, que comprenden la Zona Urbana y/o el conglomerado Cabecera de cada Municipio; y la parte que corresponde a la zona rural, con un total de 868 Secciones a nivel rural." (Oficina Nacional de Estadística, 1995).

Desde el punto de vista político en el país no existen demarcaciones regionales; sin embargo, es innegable que los dominicanos se reconocen como pertenecientes a sus regiones de origen o donde discurre sus vidas. Estas varían de cantidad y nombre y hasta de límites, en función de quien apele a ellas. El hecho de que políticamente no se reconozcan las regiones descarta la existencia de órganos poder político regional así como funcionarios de tales categorías.

En la constitución de 1994 sólo se contempla la existencia de un régimen regional excepcional: el fronterizo. No obstante, éste es apenas una declaración de intenciones. A pesar de que aparece consignado en el artículo 6 de la Carta Magna, en este artículo no se establecen ni privilegios ni regulaciones especiales para las provincias que hacen frontera con Haití.

Las provincias dominicanas se rigen por un régimen constitucional que es ampliado por innumerables leyes adjetivas. De acuerdo con ese régimen cada provincia tiene un gobernador civil, que será nombrado por el Presidente de la República.

A través de la historia dominicana ha existido este funcionario. En algunas oportunidades él ha tenido fun-

ciones militares también. Aunque por tradición el gobernador provincial ha sido designado por Presidente de la República, han habido contadas oportunidades en que esto no ha sido así. En 1924 se aprobó una constitución que estableció que el gobernador provincial sería elegido por voto directo de los ciudadanos. Desde ese año y hasta 1934 en otras cuatro constituciones que tuvo el país, se consagró esa forma de elección. Finalmente en 1942 se volvió a la tradición previa a 1924. En 1960 se aprobó una constitución que rescató la elección del gobernador civil por voto directo. Sólo que esa vez no duró mucho este precepto ya que dos años más tarde una nueva constitución le devolvió al presidente la facultad de designarlo.

En esencia el gobernador provincial es dependiente del presidente de la República, de quien es agente directo. De acuerdo con la Constitución de 1994, sus funciones son estrictamente civiles. La Constitución no es precisa en cuanto a la responsabilidad del gobernador provincial. Es en la ley 2661 donde se recogen las atribuciones de este funcionario. Esta ley, vigente desde 1950, dispone entre otros asuntos que: “.. los gobernadores deberán vigilar por: a) la observancia de la ley en su provincia; b) por que se mantengan libres los caminos públicos; c) la no usurpación de los sitios y terrenos del dominio público; d) la seguridad de las islas adyacentes a su provincia; e) el respeto debido a los funcionarios consulares que funcionen en su jurisdicción; f) porque no se celebren en su provincia cultos, ceremonias ni prácticas salvajes o contrarias a la moral; g) porque las asociaciones que realizan actividades en su provincia, estén provistas de las autorizaciones de su lugar.” Por otra parte señala la ley, que los gobernadores podrán inspeccionar: a) todas las oficinas públicas; b) las obras y servicios

públicos; c) las empresas de servicios de utilidad pública, o ligadas contractualmente con el Estado; d) las asociaciones autorizadas, pudiendo en consecuencia informar y hacer las recomendaciones que consideren pertinentes al Poder Ejecutivo.

Corresponde además a los gobernadores las siguientes atribuciones: a) conocer de las querellas que a causa de límites territoriales surjan entre los municipios de su provincia; b) programar y presidir los actos oficiales que se celebren en la provincia y presidir las juntas supervisoras de Bienes Nacionales; c) controlar las actividades de los individuos sometidos a la vigilancia de la alta policía; d) tramitar los pedimentos de naturalización y tomar el juramento a los naturalizados domiciliados en su jurisdicción; e) expedir los certificados de Vida y Costumbre que se les solicitaren; f) requerir de los oficiales de la policía judicial comprobar la comisión de crímenes, delitos y contravenciones.”

Todas esas competencias pueden ser desempeñadas por las diferentes intuiciones del estado, tales como la Justicia, Obras Públicas, los Ayuntamientos, las dotaciones policiales ,etc. de esa manera no se solapan funciones innecesariamente, se ahorra dinero del gasto corriente y se prescinde de una autoridad del poder central que asume competencias de otras instituciones.

Luchas y Demandas Sociales

El municipio, el cuerpo ausente

Hasta los años '70 y mediado de los '80, en los barrios populares de las ciudades de los países desarrollados, las luchas sociales tenían un alto contenido clasista y se manifestaban en el reclamo del derecho al trabajo y al aumento salarial. En ese período, en las ciudades de los países pobres las luchas eran por la exigencia de derechos políticos a gobiernos, casi siempre de fuerza. A pesar de la pertinencia de esos reclamos, el contenido de las protestas tanto allí como aquí ha cambiado substancialmente.

Independientemente de las diferencias que se pueden establecer, entre las ciudades de los países ricos con las de los países pobres, los procesos de urbanización están signados por los mismos problemas: Insuficiencia de los servicios y equipamientos urbanos indispensables, la especulación inmobiliaria a través del encarecimiento artificial del suelo edificable. Las grandes urbes, ricas y pobres, tienen un proceso de conurbación que une la miseria de las poblaciones de sus alrededores con la pobreza de zonas rurales, prácticamente incorporadas a éstas etc.

En las ciudades de casi todos los países del mundo se ha creado un contexto social caracterizado por la presencia de un vasto sector de la población excluido de los servicios y recluido en ghettos y zonas de hacinamientos.

Las diferencias sociales en la sociedad moderna al igual que en tiempos pasados son producto, fundamentalmente, de las diferencias que se establecen en las relaciones con la propiedad y en la organización del trabajo. Sin embargo, el incremento del rol de la ciudad y de lo urbano como lugar de producción y reproducción de riqueza, las nuevas modalidades de reproducción capitalista, que si bien no han modificado las bases del antiguo régimen político, han creado un orden social con nuevas formas de existencia y de comportamiento de diversos agentes y sujetos sociales.

Los problemas y los conflictos de clases permanecen, pero ya no se expresan como una nítida y fácilmente identificable pugna de intereses de grupos y clases sociales contrapuestos, incluso hasta localizables en los centros de trabajos, o por un servicio claramente identificado, como la casa, por ejemplo.

Con la globalización del orden social capitalista se han globalizado también sus problemas. Se han multiplicado las necesidades y las modalidades de la pobreza. Se ha provocado una movilidad de valores, ideas y comportamientos a nivel mundial como nunca en la historia de la humanidad.

La presente época está signada por la crisis de las instituciones que sirven de base al orden capitalista. El sistema financiero se impone a la industria y al comercio, pero no puede controlar el nerviosismo de su mercado, que provoca la caída de sus bancos más sólidos; los partidos políticos pierden su legitimidad y el poder se le escapa a los políticos profesionales, y hasta a la propia

clase dirigente, pasando a manos de los técnicos y los burócratas.

Se generaliza el desorden, en medio de una también generalizada y acentuada incertidumbre e incapacidad de respuestas en todos los sujetos sociales, tanto en los sectores dominantes como en los dominados.

En nuestro país ha habido una movilidad de los escenarios fundamentales de las protestas sociales y/o políticas. En los primeros años después del ajusticiamiento de Trujillo, éstas se escenificaban en la ciudad intramuros, lugar de residencia de la pequeña burguesía contestataria, exigente de sus derechos políticos y principal sujeto social de la lucha antitrujillista. Durante los primeros mandatos de Balaguer el lugar principal de las manifestaciones se trasladó hacia los barrios populares de la zona norte, en donde confluyeron tres tendencias ideológicas que coincidieron en cierto sentido en la lucha contra Balaguer: el populismo del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) de entonces, la izquierda revolucionaria, y el catolicismo de base, de orientación fundamentalmente de izquierda.

Estas tres tendencias ideológicas que gravitaban con cierta fuerza en la conciencia de algunos segmentos de la población, conquistaron a dirigentes locales, que hicieron allí un trabajo político-ideológico muy significativo, cuantificable, si se quiere, si analizamos los resultados de las elecciones de 1978.

Cierto es que muchos de ellos, en el caso de aquéllos cooptados por el populismo perredeista, hacían una militancia política sesgada por el clientelismo, pero tanto el populismo como la ideología de izquierda, de orientación marxista o católica, auspiciaron o prometieron la idea de un mundo diferente y redentor, y esto incorporó a muchas personas a la acción política y al deseo de un

cambio de su situación económica y social, a través de la referida acción. Algunos lo hicieron desde una militancia partidaria, otros a través de sus parroquias, otros de manera independiente, pero todos contribuyeron a crear una subjetividad y el espíritu de rebeldía de la población barrial, que se expresó en las grandes jornadas de protestas nacionales de los días 23 y 24 de abril de 1984.³⁵

Es importante destacar el papel de las mujeres en todas estas manifestaciones de protestas realizadas en el país en los últimos 10 años. Estudios realizados sobre la ocurrencia de las grandes luchas populares urbanas evidencian que al frente de ellas generalmente se encuentran las mujeres, son ellas las más inclinadas a la participación, aunque son las menos representadas en la dirección de las organizaciones populares.

Las mujeres son las más cercanas a su entorno barrial en las ciudades, las que conocen mejor la precariedad de los ingresos familiares, las que viven el drama diario de la estrechez de sus pobres viviendas. Parece que se repite la historia de la comuna de París, la primera gran revolución municipal por los servicios urbanos, en la cual la mujer ocupó un rol decisivo.³⁶

La lucha por las reivindicaciones sociales a nivel territorial en nuestro país no sólo ha tenido una expre-

35. Esas protestas se iniciaron en el barrio Capotillo de Santo Domingo se extendieron por todo el país, dejando un saldo de más de cien (100) muertos, más de quinientos (500) heridos y más de 1000 detenidos.

36. A este propósito es interesante leer el capítulo que M. Castells dedica a la Comuna de París en su obra *La Ciudad y las Masas*. A diferencia de la lectura que se hace en la historiografía marxista, que interpreta ese hecho como la acción de una clase obrera con gran espíritu de lucha, pero de gran debilidad por sus niveles de conciencia y de organización, Castells plantea que ese episodio de la historia de Francia constituye una de la más importante acción revolucionaria municipal, donde el sujeto que la encabezó no fue la clase obrera, sino los inquilinos, y entre ellos, las mujeres constituyeron el sujeto más significativo.

sión violenta. Casi de manera imperceptiva la población excluida ha conquistado algunos espacios para desarrollar significativas estrategias de supervivencia. Es difícil establecer de qué manera o cuáles factores fundamentales han determinado ese tipo de conquista, quizás entre otros podríamos citar la movilidad de valores, (expectativas y demandas), entre ellos el reconocimiento de derechos políticos y sociales, el derecho a la ciudad y a las actividades políticas de numerosas referencias políticas e ideológicas en las zonas en cuestión. Estos elementos generan tendencias que se orientan hacia una ruptura contra la apatía e inmovilismo de la vida miserable en los barrios. Explican también el hecho de la permanente tendencia hacia la organización de la población, independientemente de su debilidad y dan cuenta de la diversidad de las formas de las luchas sociales.

Las acciones de protestas escenificadas durante la primera mitad de los años '90 evidencian que los espacios donde éstas se han producido siguen siendo los mismos, las causas esenciales que las provocan también, pero que han cambiado significativamente sus formas y contenido, además de los sujetos participantes.

Cierto es que ahora más que entonces, los sujetos participantes son pobres, pero los contextos político, social y espacial han cambiado, y con ellos, la esencia de la naturaleza de los sujetos, por lo tanto el contenido de sus acciones.

Como en los años '80, la justificación de las acciones sigue siendo la carencia de servicios básicos y contra la acentuación del deterioro de la calidad de la vida, de ahí parte su extensión, y hasta el apoyo pasivo de ciertos sectores, que lejos de ser parte de los excluidos, podrían ser caracterizados como privilegiados.

Hasta mediados de los '80, los partidos de izquierda

y hasta de centro y los sindicatos eran los medios a través de los cuales los sectores populares canalizaban sus demandas y obtenían significativas conquistas sociales, económicas y políticas. La creciente debilidad y falta de credibilidad de los partidos y la virtual desmovilización de los sindicatos privó a los sectores populares de tan valiosos recursos para canalizar sus demandas.

En la década de los '80, los movimientos sociales y comunitarios de bases se convirtieron en los organizadores y potenciadores de las acciones reivindicativas de esos sectores. Sin embargo, desde finales de esa década y, de manera acentuada, en los inicios de los años '90, esas formas de agregación social, que tanta esperanza concitaron en importantes sectores de la intelectualidad y de la izquierda, también han perdido gran parte de su capacidad movilizadora y organizativa de las demandas de derechos políticos y ciudadanos de los sectores populares.

La generalización de la crisis institucional y hasta de identidad de vastos sectores sociales, sobre todo de los pobladores de los barrios populares, junto al desorden social que provoca la nueva lógica de reproducción capitalista, va generando nuevas formas del conflicto social, y peligrosas actitudes en la manera de encararlo.

El conflicto cobra su corporeidad en las zonas urbanas más densamente pobladas y de mayores carencias de servicios, provocando un fuerte sentimiento de exclusión y reclusión que se constituye en caldo de cultivo para la manifestación de la llamada violencia urbana, que a su vez, muchas veces da paso a la delincuencia y a la criminalidad.

La cultura de la violencia se desarrolla directamente proporcional al incremento de la exclusión, mientras más pobres y densamente pobladas son las

ciudades, mayores son los índices de violencia y criminalidad. Sin embargo, existe una clara ambigüedad en la esencia de esa violencia, por un lado expresa un profundo y justo sentimiento de inclusión y de exigencias del derecho al disfrute de los bienes y servicios que se producen en la ciudad, pero también está dirigida contra la exclusión y la segregación social y espacial, aunque sea estéril, por su forma de expresión y por la ausencia de propuesta y de contenido clasista, por lo tanto inconducente.

Los barrios pobres, lugares donde se localizan las acciones de violencia, contrario a lo que generalmente se piensa, no constituyen ghettos, puesto que este concepto se refiere a cierta población ubicada en un espacio con características sociales o étnicas prácticamente homogéneas. En esos espacios viven trabajadores asalariados o por cuenta propia, pequeños propietarios, empleados públicos etc. No obstante, la mayoría de la población es joven y desempleada, sin esperanza de un puesto de trabajo, ni de mejorar su suerte saliendo del barrio; es la franja de la población más hostigada y perseguida por la brutalidad policial, practicada en nombre de la lucha contra la delincuencia y la criminalidad. Son los jóvenes y las jóvenes la franja de la población más afectada por la segregación, y por lo tanto, los que poco a poco se han convertido en sujetos cuasi único de las protestas.

Además de ellos, los desempleados, las mujeres, las familias de menor tiempo residiendo en la zona, los de menos esperanza para modificar su situación de reclusión, los que se "quedan", son la mayoría, son los "condenados de la tierra", son los nuevos sujetos de las protestas, por momento son los únicos en condiciones de miseria, desarraigo y desorganización social, lo que

dificulta su constitución en agentes sociales para la acción colectiva.

Es sintomático el hecho, según estudios realizados sobre las organizaciones de base en la ciudad de Santo Domingo, que las poblaciones de los barrios más viejos y más consolidados, desde el punto de vista urbanístico, son los de menor nivel de organización comunitaria.³⁷ Esto podría ser un indicador de que el carácter sistemático de los procesos de deterioro de los barrios crea una suerte de desmovilización de sus pobladores, a causa de la diversidad de los tipos de pobreza en dichos espacios, pero se trata de una desmovilización en términos de acciones colectivas, que no necesariamente implica que los sujetos no tengan diversas manifestaciones de acciones, entre ellas las acciones de violencia y de algunas formas de actos delictivos de parte de algunos de sus pobladores.

Esta circunstancia no sólo se debe a las formas patológica de la urbanización capitalista, exacerbada por las recetas neoliberales, también se debe en gran medida al abandono de los partidos políticos de su rol de defensa de la población, y a las dificultades de las organizaciones comunitarias de bases para organizar las protestas y sacarlas del espontaneismo y de la esterilidad de la violencia, que veces es dirigida indiscriminadamente contra los agentes policiales y contra sectores pobres del mismo barrio.

Las acciones de saqueo contra algunos pequeños negocios de los barrios, o del incendio de un autobús que transporta al pobre y que da de comer a su humilde conductor; la aparición de los llamados encapuchados que en momentos de protestas han raptado a periodis-

37. Ver la investigación sobre las organizaciones populares y comunitarias hecha por la antropóloga Tajira Vargas, realizada con el auspicio del centro Juan Montalvo, aún inédita-, además del libro de César Pérez y Leopoldo Artiles (1992).

tas y a conductores particulares para "cobrarles peaje", fenómenos registrados en algunas luchas reivindicativas que se han dado en Santo Domingo, son formas disfrazadas y abiertas de bandolerismo, que nada tienen que ver con los conflictos de clases. Son manifestaciones estériles de violencia, en esos casos dirigidas contra los mismos pobres.

En Santo Domingo la violencia urbana se localiza en zonas deprimidas de la ciudad, produciéndose una especie de escisión de ella durante las jornadas de protestas. Cuando el fenómeno se hace presente vemos que la vida tiene un curso prácticamente normal en los barrios de los sectores acomodados, en los que el comercio es mucho menos afectado que el de los barrios pobres y los zonas populares, como la Avenida Duarte. Las jornadas nacionales de protesta de agosto de 1990 a julio de 1991 ilustran con bastante claridad este fenómeno que aludimos (Víctor Ruiz, 1992).

De mantenerse la situación de exclusión y segregación que afecta a los sectores pobres de esta ciudad, la violencia será cada vez más frecuente y degenerará en formas variadas de delincuencia, que terminará generalizándose en forma de criminalidad, repercutiendo en los espacios de la ciudad.

Una de las pocas ventajas comparativas que aún tenemos sobre la mayoría de las ciudades sudamericanas, de Centro América y del Caribe es el bajo índice de criminalidad; las ciudades dominicanas todavía conservan un nivel de seguridad que contrasta con la mayoría de aquéllas ubicadas en muchos de los países pobres. Esta, sin embargo, es una ventaja que no parece importarle mucho a nuestros gobernantes y a la clase dominante del país.

En el pasado, tanto aquí como en todos los países del

mundo los "culpables" de la violencia y de sus consecuencias era fácil y rápidamente identificado y condenado, "eran los comunistas", los "agitadores"; empero, hoy casi todos reconocen que las causas de la violencia hay que buscarlas en el estado de desesperación y abandono en que vive la mayoría de la población, provocado por un sistema, que se reproduce degradando los espacios urbanos y con ellos a su población, destruyendo además la propia naturaleza.

Nuestra clase política, miope como siempre, con una legitimidad cada vez más erosionada, enfrenta la presente crisis moral, institucional y social con irresponsable actitud los unos (los sectores del gobierno) y con inexcusable inmovilismo los otros (la oposición).

Tradicionalmente sectores del gobierno han acusado a la oposición de ser la causante de las acciones de protestas y/o de violencia (antes acusaban a los comunistas), y ésta a su vez a aquél de propiciarlas para fines continuistas. Otros sectores, los llamados nacionalistas, xenófobos y racistas (que también antes acusaban a los comunistas), en ocasiones han ido más allá, acusando a los Estados Unidos de propiciarlas "para crear el necesario vacío de poder que permita materializar nuestra fusión con Haití". Con optimismo ingenuo un sector de la izquierda ha apoyado todo tipo de acción contestataria, sin importarle el contenido que ésta pueda tener. Sólo han visto en esas acciones su lado positivo, sin lograr identificar la esterilidad de muchos de los aspectos de la violencia que le imprimen. Una violencia desmovilizadora y obstaculizadora de la acción colectiva y consciente de los sectores populares.

La generalización de las formas neuróticas de la violencia concierne a la sociedad toda, en tal sentido todos los sectores sociales tenemos la ineludible tarea de bus-

car formas de convivencia y de organización de todo tipo, que nos permitan institucionalizar el diálogo directo entre las partes y evitar manifestaciones del conflicto, nocivas para todos.

Es necesario seguir potenciando las organizaciones de base representativas, que desarrollan loables esfuerzos de estudio y solución de problemas; estimular las tendencias democratizadoras presentes en organizaciones populares, sociales y políticas y confesionales.

La opinión pública deberá acrecentar sus acciones tendentes a lograr un control social sobre el poder central, el parlamento y potenciar las formas de participación en la gestión urbana de la ciudad y del municipio, multiplicando los diversos forums, y seminarios, congresos etc., para plantear soluciones procedentes de la sociedad civil, aun contra la sordera la sociedad política.

La difusión de los valores de la democracia y de la tolerancia, quizá sea la mejor forma de evitar un estado de disolución, que de proseguir, será la ruina de todos, no solamente de los pobres, como aparenta ser.

El Municipio como Nuevo Escenario de la Política

Ámbito territorial y social del municipio

Gestión Municipal significa una acción política administrativa de intervenir en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales de la vida de una ciudad.

“Gestión municipal no es solamente la acción directa que se desprende de las competencias, funciones administrativas y entramado urbano de infraestructuras, sino que, por el contrario, una parte importante de la gestión consiste en la reflexión e identificación de las tendencias sociales, económicas y culturales, etc., que se producen en la ciudad” (Puncel 1994). Esto significa, además, que la acción del municipio, al tener como ámbito más que un territorio, una sociedad, debe tender a la producción de servicios y la proyección futura de esa sociedad.³⁸

El municipio es una parte del conjunto de instituciones que configuran el Estado, es un ámbito territo-

38. Alfonso Puncel, en una excelente obra sobre “Gobiernos Locales y Planificación del Desarrollo en América Latina”, introduce una interesante diferencia entre gestión local, gestión municipal y gestión de la ciudad.

rialmente delimitado, jurídicamente descentralizado del Gobierno Central y provincial, dotado de prerrogativas para el ejercicio de una gestión político-administrativa particular. El municipio, generalmente, es percibido por la población como la forma de ejercicio de poder político más cercano a ella, más estrechamente ligado a su vida cotidiana.

El municipio es un segmento de la sociedad: una sociedad local, que por ser tal, tiene su especificidad, expresada en una cultura, en tradiciones y en actores sociales particulares. Es finalmente la forma particular en que la sociedad civil se vincula con el Estado a nivel local. En resumen el municipio es un "territorio que es parte de una jurisdicción estatal superior, es una sociedad local dentro de la nacional y es un nivel de organización del Estado dentro de otro, el provincial (o distrital, C. Pérez) que a su vez integra el Estado Nacional" (Herzer H, y Pirez P.1989). Sin embargo es esto un modelo de organización territorial y político que, independientemente de lo racional que pueda ser, no necesariamente se expresa de esa manera en toda su extensión.

En efecto, el Ayuntamiento de un Municipio tiene como tarea central, administrar y planificar el entorno sobre el cual tiene su jurisdicción: la ciudad.

Sin embargo administrar una ciudad significa por una parte, regular una serie de procesos, económicos, políticos, sindicales, gremiales, territoriales etc., y tiene una expresión local particular, diferentes a como se expresan a nivel nacional.

Por otro lado la gestión urbana significa asignar recursos, no sólo materiales, sino también humanos, para cumplir las competencias que por ley tienen los Ayuntamientos. De ese modo llegamos de nuevo a lo anteriormente dicho, que la administración municipal es sólo

un proyecto de convivencia política, constitucionalmente consignado, no una realidad. Ello así porque en nuestro caso la gestión municipal, generalmente se ejerce al margen de los actores principales presentes en el territorio donde se realiza dicha gestión, y porque el carácter centralizado del poder desconoce las prerrogativas del municipio de administrar recursos, por lo tanto, no asignándolos cuando así lo requiere el caso, y, otras veces, obstaculizando las posibilidades de que el poder local los genere.

Crisis urbana y la gestión municipal

La crisis de los sistemas políticos y de partidos por la que atraviesan la mayoría de los países, abre una serie de debates e interrogantes sobre sus causas y las alternativas para superarlas. En medio de esos debates la cuestión municipal cobra una importancia y un interés cada vez más relevante, no limitada simplemente a la esfera de la política sino, que también abarca el ámbito de las ciencias sociales.

El municipio y su ayuntamiento en América Latina jugaron un papel de primer orden durante la dominación colonial, las guerras de independencia y durante el período posterior a estas etapas. Luego de la pérdida de su importancia, con la emergencia de los estados nacionales, en la actualidad comienzan a exigir un papel que se corresponda con las funciones consagradas en cada una de las constituciones de nuestro continente.

La crisis de las ciudades y el crecimiento desmesurado de éstas las hacen prácticamente ingobernables, planteando a la política, a los políticos y a las ciencias sociales la necesidad de una discusión a fondo sobre el papel que pueda tener el municipio como institución para la solución de la referida crisis.

Los ayuntamientos, en tanto que lugares más reducidos del ejercicio de la política, tienen en este convulsionado presente la tarea de incorporar a grandes masas ciudadinas, en tanto que recursos, a la solución de sus problemas, como uno de los tantos esfuerzos que se deben hacer para evitar la actual tendencia, de alejamiento del ciudadano de los asuntos políticos, al asumir una actitud de aislamiento en la esfera de lo privado, a veces hasta despreciando lo público, fenómeno éste que parece ser mundial.

La cuestión municipal en nuestro país tiene una significativa importancia, debido al retraimiento evidente de los munícipes de varios aspectos importantes de la vida política nacional y del municipio en particular. Entre las causas que motivan esa situación podemos identificar la falta de voluntad de la clase política dominicana para potenciar mecanismos y espacios para el ejercicio de la democracia. Las tendencias caudillistas y paternalistas de los principales dirigentes del país, la falta de democracia al interior de los partidos; el presidencialismo centralizador del sistema político dominicano, se constituyen también en fuertes obstáculos para la incorporación del ciudadano en la política de sus ámbitos locales.

Por otro lado, son muy recurrentes los reclamos de las autoridades municipales del interior y de la capital, para que se creen fuentes de financiamiento para poder enfrentar los apremios económicos que les impiden una más eficiente gestión. Sin embargo los problemas no se resuelven, y lo que es peor, la cuestión municipal no se plantea como punto de primera importancia en la agenda de la clase política dominicana.

Tenemos unas autoridades municipales con limitados conocimientos sobre sus funciones, y sobre la lógica

del desarrollo de las demarcaciones urbanas que deben administrar. Todo lo cual nos lleva a plantear que es necesario un relanzamiento de la cuestión municipal en este país, enfocándolo como uno de los primeros problemas que se deben resolver para una más fluida función del sistema político. También haciendo énfasis en un tratamiento de dicha problemática, donde la relación ciudad-municipio y munícipes estén en el centro del análisis, pues no es posible hablar del poder municipal sin conocer a fondo el escenario que le sirve de marco: la ciudad y desconociendo a los agentes que interactúan en ese escenario.

Hoy día vivimos bajo el signo de la crisis. Esta se ha generalizado en casi todas las esferas de la vida social. Enfrentamos aquí algunas de las más acentuadas manifestaciones de la crisis del municipio como forma de gobierno sobre un ámbito territorial de menor dimensión. Sin embargo la cuestión municipal debe ser enfocada a partir de su relación con otro problema, con otra realidad: lo urbano.

Lo urbano, que casi siempre viene entendido como el problema de la ciudad, finalmente se presenta como un tema obligado, como un objeto de estudio de las ciencias sociales, cada día más complejo. Una de las razones es que la ciudad, independientemente de las causas que la han originado, dando por lo tanto diferentes tipos de ciudades, es en cierto modo una forma de sociedad, con todo lo que significa este último concepto.

Como hemos puntualizado, las ciudades, en su generalidad, atraviesan por una profunda crisis, la cual lejos de resolverse tiende a acentuarse. Los grandes problemas de equipamientos y de servicios, de atomización de la población citadina son, en fin de cuenta, los problemas del municipio y más concretamente de las autorida-

des municipales. De donde resulta imposible, desde todo punto de vista, abordar la problemática de la participación del munícipe en la vida de su territorio sin vincularlo con el problema de la ciudad.

El territorio que sirve de escenario, de marco de un municipio, tiene su historia, su trama social que lo ha conformado y su conocimiento es básico para comprender en gran medida los problemas de los cuales queremos obtener conocimiento.

Ese territorio es la ciudad, su desarrollo, su evolución, en gran medida orientan el desarrollo y la evolución de las instituciones creadas para el ejercicio del poder y de su administración, así como la del ámbito territorial general que le sirve de entorno, el país, la nación, la república, etc.

Es en este sentido que entendemos lo útil que es para una mejor comprensión del problema municipal en la República Dominicana, partir de una reflexión sobre el origen de la ciudad y el municipio que hemos heredado, para comprender mejor el divorcio que existe entre el proyecto institucional para el ejercicio de formas de gobierno locales y centrales y la práctica política.

La crisis del municipio en nuestro país tiene como nudo central las trabas y dificultades que pone el sistema político dominicano para que se realice una práctica municipal de acuerdo a lo consignado en nuestra constitución, así como en las leyes y ordenanzas municipales. El origen de nuestros problemas locales hay que buscarlo, pues, en la historia del municipio y de la ciudad que tenemos, más aun, también en los orígenes de nuestro Estado, y en la relación de éste con los poderes locales.

Las trabas y dificultades que tenemos son mantenidas y, hasta urdidas, para satisfacer intereses de los grupos dominantes. Sin embargo, la historia del desarrollo

institucional del país también las ha posibilitado, muchas veces al margen de la buena o mala voluntad de nuestros dirigentes, por eso reiteramos, que es pertinente hacer un poco de reflexión sobre la historia.

Práctica de la política local y desarrollo de la democracia

Es indudable que el debate político en los últimos 40 años del siglo XX en la República Dominicana se mantenido atascado en el angosto marco de la problemática electoral. La clase política del país no ha logrado crear un escenario de discusión donde se planteen los elementos substanciales de la democracia, para trascender de una vez por toda una práctica y un discurso limitados a los aspectos meramente técnicos y formales de ésta. Tal situación justifica la percepción de cualquier analista nacional o extranjero de que nuestros políticos entienden que sus únicas tareas son, "las alianzas electorales", "evitar o imponer la reelección", las candidaturas, las "encuestas", la integración de la Junta Central Electoral, etc.

Esta circunstancia no sólo ha limitado el desarrollo de nuestros políticos en cuanto tales sino, y es lo más grave, ha impedido el fortalecimiento de la sociedad civil y su discurrir, con autonomía de la sociedad política, única forma segura de impedir involuciones autoritarias y de superar el caudillismo que nos asfixia y paraliza. Nos mantenemos al margen de importantes y renovadores debates sobre la política y la democracia, presentes en círculos de la vida política e intelectual de otros países.

Hemos aludido ya la ampliación de los espacios de la política, y cómo este fenómeno ha diversificado los factores y sujetos que realizan sus acciones en el ámbito del

poder. Debido a que en el presente la mediación entre los diferentes agentes sociales no se realiza sólo a través de los partidos, sino a través de diversas formas organizativas de la sociedad civil, la actividad política en el presente ha adquirido esa nueva dimensión, caracterizada por prácticas sociales realizadas por una pluralidad de actores en los escenarios que les sirven de entorno: el vecindario, barrio, la parroquia, la comunidad, etc., sin excluir, claro está, las relaciones que se establecen en las diferentes unidades de producción, como las fábricas, los comercios, las fincas, etc.. No en vano lo "local" adquiere una profunda y esperanzadora dimensión política, que plantea nuevas vías por recorrer en la búsqueda de alternativas efectivas para superar los graves problemas del mundo contemporáneo.

Democracia y Territorialidad de la Política

Retos y oportunidades del municipio

La diversidad de los agentes sociales y la amplitud y generalización de las demandas que se dirigen contra el sistema, traspasan los espacios locales y penetran en el ámbito de la política y plantean una nueva forma de pensar y entender la democracia y las nuevas formas y contenidos que ésta adquiere.³⁹

La democracia hoy debe ser pensada no sólo como simple forma de convivencia política, sino como un ins-

39. Sobre la lectura de las acciones de los grupos comunitarios y populares, así como de los movimientos sociales hay muchas discusiones. Una de ellas se refiere sobre el contenido de sus acciones. Se discute si estas tienen un carácter político en tanto que van dirigidas hacia la modificación de las relaciones que establecen los grupos y las clases sociales en torno al poder. Se considera que las demandas en general están delimitadas en niveles territoriales particulares, además formuladas por grupos particulares. Eso determina su carácter local, no político, en cuanto se entiende por tales aquéllas de carácter general que es el ámbito de la política. Se considera que una acción por el mejoramiento de la vivienda tiene una dimensión global independientemente de quienes y donde ésta se formule, porque el problema de la vivienda es un problema general. Además que la cotidianidad está permeada por la política y por lo tanto la vida discurre inmersa en esa esfera. De ahí la nueva dimensión de la política y de su práctica.

trumento para generar recursos para la solución de los problemas concretos que se le plantean a la sociedad en sus diferentes espacios o momentos.

En tal sentido en la sociedad moderna, en general y la República Dominicana en particular, se está produciendo una dimensión territorial de la política que tiene su expresión en lo local, como forma de mediación entre la vida diaria y la política.

Como hemos apuntado ya, en nuestro país existe una tendencia bastante acentuada hacia la multiplicación de las más variadas formas de organizaciones locales, con una voluntad organizativa que muestra un vigor nunca visto en la historia del país. Estas nuevas formas de agregación social no solamente crecen numéricamente, sino en cuanto a niveles de conciencia y de compromiso y empeño por la solución de los problemas concretos. Ellas se convierten en un recurso de inestimable valor para potenciar iniciativas tendentes a promover el desarrollo comunitario, políticas asistenciales, de mejoramiento del hábitat, de prevención sanitaria, etc., son en fin de cuenta, parte de los más significativos resultados del establecimiento de la democracia representativa en el país y en ellas descansa la posibilidad del desarrollo con otros contenidos, de esa forma de convivencia política.

Sin embargo, a pesar del desarrollo de las tendencias organizativas de las comunidades en sus espacios correspondientes y la multiplicación de organizaciones locales, hay también una incuestionable dificultad de articular esas voluntades organizadas, y hacer más efectivas sus acciones.

El resultado de esa circunstancia no sólo afecta las tendencias gregarias y las organizaciones comunitarias, sino el desarrollo de la democracia misma. Esto es así porque la organización comunitaria es un recurso de la

democracia para el desarrollo o mejoramiento de una demarcación territorial, pero lo es en la medida en que esté en capacidad de lograr reivindicaciones concretas, y para ello debe convertirse en un interlocutor válido y creíble.

Varios factores serían los determinantes de esa situación, entre los que se destacan: • Una limitada representación y participación presentes en el sistema político dominicano. • La inexistencia de una referencia política, sea partidaria o de movimiento, con una claridad sobre el papel de las organizaciones territoriales capaz de darle sistematicidad y contenido a las reivindicaciones sectoriales y locales que finalmente las articule. Y • La incapacidad de los partidos y de la clase política dominicana de sintonizarse con esas formas de organizaciones locales, o sea, su incapacidad de potenciar el desarrollo de la democracia, al desconocer la forma en que ésta se expresa actualmente: en el territorio, en la cotidianidad de los espacios urbanos y rurales.

La clase política dominicana comienza a plantearse esa problemática, pero acusa un gran retraso en la elaboración de iniciativas tendentes a enfrentar esa situación. En la medida en que nuestra clase política retarde sus acciones tendentes a comprender y vincularse de manera más cercana con los problemas y las comunidades locales, la brecha existente entre el país legal y/político (las instituciones políticas y sobre todo los partidos) y el país real (las comunidades organizadas en sus diversas formas) y el país político (el mundo de los políticos), seguirá el alejamiento de la población de las cuestiones políticas, por considerar, erróneamente, que éstas son cosas que les conciernen sólo a los partidos; seguirá pues, el divorcio entre la población y estas últimas instituciones.

Sin embargo, por la misma causa, también se acentuará la tendencia de las organizaciones locales a mantener una práctica al margen de la política y de los políticos, limitándose las posibilidades de que sus acciones se traduzcan en conquistas tangibles de reivindicaciones sociales y de derechos políticos.

Esa circunstancia se debe al hecho, de que a fin de cuentas, hasta el momento no se han creado mecanismos a través de los cuales se logren substanciales conquistas o reformas locales, o de grupos, al margen de las instituciones políticas fundamentales. Es por tanto imprescindible que los grupos locales creen mecanismos de vinculación con esas instituciones para que, manteniendo su necesaria independencia, logren plasmar sus reivindicaciones.

Hasta el momento las formas de representación generadas por los agentes políticos (los partidos) no han dado cabida a los intereses de la población (Rosenfeld 1989). Esta situación nos obliga a establecer la relación entre participación y representación. Tradicionalmente se entiende el primero de estos conceptos como "un sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizado a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales" (Cotta 1982); no obstante, el problema de la representación es más complejo. Hasta el momento los diferentes regímenes políticos han confundido la representación democrática con "mecanismos de selección de dirigentes", que es lo que generalmente se hace.

La emergencia de los nuevos agentes sociales plantea nuevas formas de representación que trasciendan los estrechos marcos de las estructuras partidarias. En tal sentido, al momento de seleccionar a los representantes de la población en los lugares donde se toman las deci-

siones políticas fundamentales: congreso, ayuntamiento etc., se debe pensar en personas cuyas prácticas cotidianas las vinculen con la sociedad civil, organizada o no.

Por lo tanto, la nueva dimensión de la política demanda una representación cuyo contenido implique el reconocimiento de hecho y de derecho de los liderazgos reales a diferentes niveles, de control efectivo del ciudadano sobre sus representantes, de una real delegación de soberanía etc.; son éstos los parámetros básicos para determinar el carácter democrático o no de cualquier sistema político.

El ámbito donde se tiene que verificar esa confluencia entre instituciones y comunidad es en el de los poderes locales, en los ayuntamientos, pues "la democracia representativa y pluralista no puede edificarse sobre la base de un poder centralizado y personificado" (Borja 1987), como ha sido la práctica en este país, sino en los espacios locales. La democracia se construye en los espacios reales, en aquéllos donde discurren las prácticas y la cotidianidad de la población.

La respuesta que la clase política tiende a dar a los problemas de gobernabilidad en los estrechos marcos de la legalidad del sistema la induce a la ingeniería política. Con ella intenta crear reformas al sistema de votación, no en la representación, a través de la creación de doble vueltas electorales, de separación de elecciones etc., para evitar el acentuado proceso de descreimiento de la población en las instituciones, lo que profundiza nuestros problemas.

La acentuada inclinación de las poblaciones de los barrios populares de reclamarle al gobierno central, en lugar de hacerlo a las autoridades municipales, estaría reflejando que los diferentes agentes sociales que actúan en los espacios locales no perciben a los ayuntamientos

como entes con capacidad para satisfacer sus apremios. Pone en evidencia, además, una peligrosa fractura entre la población y las instituciones políticas del sistema que le impide a éste su necesaria fluidez para canalizar demandas y, hace imperiosa, reales modificaciones democratizadoras, y no simple ingeniería política.

Este hecho plantea a la clase política dominicana, al Estado, al sector privado y a la sociedad civil organizada en sus diferentes formas a nivel local, la necesidad de una revisión de la práctica política y social realizada hasta el momento. La democracia en la época actual no sólo se concibe como una forma de convivencia política, sino como un recurso para estimular el desarrollo.

La democracia no es sólo un concepto, es una práctica política y social que se realiza en diversos espacios, en todos los ámbitos de la vida de un sistema político, en la cotidianidad local, en lugares donde se toman las decisiones que conciernen a la globalidad de la sociedad, etc.

La democracia es un recurso para el desarrollo, porque, a través de su práctica se pueden estimular a todos los agentes sociales portadores de las acciones orientadas hacia la consecución de ese fin. En este tenor, las posibilidades de que nuestro país supere limitaciones en el orden político y económico descansan fundamentalmente en una urgente renovación de nuestra cultura y prácticas políticas, en la que el problema local ocupe un sitio de primer orden.

Lo local siempre ha estado ausente en las grandes utopías y en los enunciados de las principales teorías económicas y políticas. Por eso los proyectos globales de desarrollo tienden a ser concebidos en base a parámetros, algunas veces cuantificables en términos de variables macroeconómicas, que difícilmente puedan tener pre-

sente la particularidad de los recursos potenciales de cada localidad. El desarrollo concebido de ese modo descuida las particularidades y necesidades que sólo las comunidades y sus agentes sociales pueden identificar, para impulsarlo de ese modo en sus niveles, dentro de un plan global, porque lo uno no niega lo otro, sino que lo complementa.

En tal sentido, la gestión local democrática debe situarse como uno de los puntos fuertes de una estrategia de desarrollo del país. De ahí que se haga imperiosa la necesidad de que los diferentes agentes sociales y políticos que interactúan en nuestra sociedad se replanteen una nueva visión de su práctica. En estas circunstancias es imperioso superar nuestra tradición de presidencialismo centralizador, así como modificar las estructuras y la cultura políticas de los partidos, dirigidos por líderes también centralizadores, además superar las justificadas reticencias de las organizaciones comunitarias y populares a relacionarse y confrontarse con las instituciones políticas del sistema.

Las tendencias predominantes de los procesos urbanos y de desarrollo territorial en la época actual permite pocos márgenes para el optimismo ingenuo. Estamos ante una crisis de profundas dimensiones, pero, aunque resulte paradójico, es una circunstancia propicia para que el municipio asuma un rol protagónico en la recomposición de ese cuadro, de tantas complejidades y problemas. Es aquí donde radica la dimensión esencialmente política de la cuestión municipal en nuestro país y en otros países de similares condiciones sociales, políticas y geográficas.

El municipio puede convertirse en momento y escenario fundamentales para que los diferentes agentes sociales e instituciones políticas reorienten sus prácticas,

intereses e iniciativas en la búsqueda del interés colectivo que todos dicen representar. ¿Por qué es posible que el municipio juegue ese papel? En primer lugar, porque desde neoliberales, conservadores, centristas e izquierdistas, desde sus respectivas ópticas, han comprendido que esta institución es la que está en mejores condiciones de conocer los problemas particulares de su entorno local. En tal sentido todos han comprendido sus potencialidades como instrumento para el desarrollo económico y democrático, y además como herramienta para lograr una eficiente gestión de la cosa pública, algo de lo que ha carecido un Estado-nación, cada día más redimensionado en el ejercicio de sus funciones.

Precisamente esta limitación de los poderes fácticos del Estado es lo que podría ser el punto de relanzamiento hacia formas de poderes locales con nuevas funciones en la distribución y ejercicio del poder. O sea, que la debilidad del poder central, como ocurrió al momento de surgir el municipio en la historia de las formas políticas, con sus diferencias, claro está, podría ser uno de los elementos que relance la institución municipal y le devuelva gran parte de su antiguo sitio. En segundo lugar, el estado actual de las mediaciones políticas y sociales, partidos, sindicatos y organizaciones comunitaria, no le permite ocupar ese rol protagónico absolutizante, como en otras épocas. Los hechos determinan la necesidad de los acuerdos y la búsqueda de consenso; esos acuerdos son mucho más alcanzables y viables en las dimensiones locales.

La tendencia hacia la eclosión de las demandas sociales en los niveles locales, evidencia la nueva territorialidad de la política, razón por la cual es de esperarse una propensión de esas formas organizativas hacia el esta-

blecimiento de nuevas relaciones entre sí, y de nuevas orientaciones de sus actividades.

Todos estos factores podrían interpretarse como las dificultades, los desafíos, las amenazas, las ventajas comparativas y las posibilidades que puede aprovechar el municipio en los actuales momentos. Es ese su contexto. De la forma como se enfrente, dependerá el futuro de nuestro país. La responsabilidad es de todos, pero en lo inmediato es principalmente de las autoridades edilicias.

Los dirigentes políticos dominicanos deben comenzar a analizar el incuestionable dato que revela que la sociedad civil dominicana desarrolla una incontenible voluntad de organizarse a nivel territorial, que le profundiza su conciencia ciudadana; lo que a su vez, le posibilita una identificación más adecuada de sus problemas, y de sus derechos. Además, los dirigentes políticos deben reaccionar ante la evidente incapacidad del Estado y de los partidos que ellos dirigen, de ser los vehículos a través de los cuales la sociedad civil canaliza y procesa esas reivindicaciones.

La tendencia hacia la organización a nivel local, la ampliación de iniciativas ciudadanas para exigir derechos, hace más imperiosa la necesidad de que las funciones que legalmente se le atribuyen al municipio se correspondan en los hechos. Plantea, además, que el municipio y sus ayuntamientos se confronten con su realidad y redefinan sus atribuciones y se aboquen a nuevas iniciativas y a la creación de nuevas formas institucionales de relaciones con la sociedad civil organizada en regiones, barrios, vecindarios, etc.

Hemos dicho ya que un municipio es una sociedad local, y que por lo tanto, tiene una serie de agentes con intereses no siempre coincidentes. En tal sentido el mu-

nicipio tiene que planificar la administración, teniendo presente los intereses de la comunidad, en el marco jurídicamente establecido, donde no sólo haya legitimación política, sino una legalidad consensualmente aceptada.

El problema de la descentralización

No deja de resultar curioso que desde los más diversos sectores, con intereses diametralmente opuestos, se plantee el problema de la descentralización como la más efectiva receta para enfrentar las diferentes vertientes de la crisis de gestión municipal y de la crisis global de los sistemas políticos.

Es curioso, porque desde el momento en que el estado nación asumió las competencias que institucionalmente estaban consagradas como propias de los municipios, todos los reclamos de estos últimos, en el sentido de sus derechos a la autogestión y descentralización de algunas funciones de gestión de servicios públicos, fueron percibidos por el primero a través de sus funcionarios e intelectuales como peligrosos. Se entendían peligrosos, porque se tenía una concepción reduccionista del gobierno central. De manera absurda se percibían las relaciones entre el todo (el estado) y las partes (las regiones) de carácter dicotómicas. La tendencia centralizadora del Estado hacía que éste viese en todo reclamo de auto gestión un peligro que podría debilitar el poder y la nación toda.

Los fenómenos de la globalización política y económica replantean las nuevas funciones del estado y de las demás instituciones políticas, así como la de los agentes fundamentales de los procesos económicos. En tal sentido, todos los agentes sociales que de una u otra manera se vinculan con las instancias políticas y económicas se

plantean esas nuevas funciones de manera diferente, como diferente y/o opuestos son sus intereses.

El desarrollo del capital ha conocido niveles insospechables. Hoy, a diferencia del pasado, el mercado orienta y dirige los procesos de la producción. El desarrollo de las técnicas de los medios de publicidad ha desarrollado el consumo de las anodinas masas urbanas hasta lo inverosímil, desencadenando en las grandes compañías productoras una guerra por nuevos espacios, por nuevos mercados.

El predominio del mercado sobre la producción, se acompaña con un predominio de la instancia económica sobre la política, por lo tanto, asistimos a una época de redimensionamiento de las funciones y posibilidades del Estado de ser ente regulador de los procesos económicos y de la redistribución de ideas generadas en la instancia económica.

José Luis Curbelo plantea que "la reestructuración del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala universal, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado, tanto en su papel de productor de bienes y servicios como agente que posibilita la reproducción del sistema económico",⁴⁰ a falta de un Estado que garantice la necesaria fluidez de los procesos productivos, los agentes determinantes de éste apelan a un nuevo marco político, que no solamente hace viable esa fluidez, sino que la legitima.

Es de ese modo que dentro de las tantas vertientes de la estrategia de globalización, dentro del marco de la corriente neo-liberal, aparece una concepción del pa-

40. Citado por Sergio Boisier, en su obra *Territorio, Estado y Sociedad* (Santiago 1990). Un importante trabajo sobre los procesos de descentralización en Chile.

pel que jugaría un proceso de descentralización del Estado y de las funciones de los entes descentralizados.

De tal manera, desde el punto de vista político, "el régimen descentralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación", (S. Boisier, 1990). Desde el punto de vista económico y político la descentralización viene entendida como una forma de hacer más eficiente y eficaz la relación del Estado con los nuevos procesos económicos, al mismo tiempo un medio para crear nuevas formas de canalización de las demandas que se dirigen al sistema político.

En cuanto a las élites políticas, éstas han comprendido que no todos los procesos de reformas tienen un carácter democratizador, y que por lo tanto, el aforismo del Gattopardo: "cambiar todo para que nada cambie", es una excelente receta para la dominación política. Ante las protestas, los paros y las numerosas acciones reivindicativas encontraron en las reformas una posibilidad de controlar las protestas sociales.⁴¹ Como ejemplo de este aserto podríamos citar el caso del proceso de descentralización de Chile durante la tiranía del General Augusto Pinochet. Allí se llevó a cabo un proceso descentralización en el marco de una Estado fuerte, con la finalidad de hacer más eficiente los gobiernos locales, pero al mismo tiempo vertical, sin participación de la población. Fue ese, un ejemplo de reforma no democrática, con la finalidad de desvertebrar las organizaciones gremiales, además para detener las demandas sociales, haciendo que éstas se canalizasen y formulacen a los municipios, a los cuales se confieren competencias de gestión, pero con limitados recursos y autonomía reales

41. Ver la obra *Municipio y Democracia*, de AA VV ediciones Sur, Santiago 1991.

para su desempeño. Ese fue un proceso de desconcentración bajo la denominación de descentralización.⁴²

De manera que la descentralización es una mecanismo de reforma que puede contribuir a apuntalar el deseo de los agentes sociales que desean el redimensionamiento del Estado para la implementación de formas de dominación políticas orientadas por las concepciones neo-liberales; pero así como puede ser (y lo es) un arma de doble filo, puede ser también arma de doble vías. Así es como la entienden muchos sectores que se ubican junto a los sectores populares, y algunos intelectuales, que como Borja, dicen que la descentralización es un "acto mediante el cual se reconocen determinadas competencias y capacidades a organismos que dejan de depender administrativa y jerárquicamente del Estado." A través de esa descentralización se pueden desarrollar todas las iniciativas, capacidades y competencias para generar los recursos, no sólo para que el municipio administre burocráticamente su democracia, sino para promover el desarrollo de ésta, en lo económico, lo político y lo cultural.

De esa manera el municipio, formularía políticas sociales, en el plano de la salud, la educación, el ordenamiento de los procesos de urbanización, la reglamentación del uso del suelo y de la vivienda, y de actividades económicas sustentables desde el punto de vista ambiental, etc. Todo esto le permitiría a la administra-

42. Una modificación político-territorial similar, con sus diferencias de contexto, se hizo en Francia durante el gobierno de Charles De Gaulle, conocida como la ley trampa, hecha con la finalidad de elevar de categoría a varios territorios de la zona rural y de población no eminentemente fabril, de esa manera se elevaba el número de diputados y senadores elegibles. Con ello se lograba que las fuerzas conservadoras obtuviesen mayor representación congresional en esos centros de población menos orientados y permeados por las posiciones de la izquierda.

ción local reasumir en la práctica la competencia que la ley le asigna. No obstante, para que esto sea posible, será necesario, por una parte, una profunda renovación de las relaciones Estado-municipio y de la práctica política interna y externa de los partidos que configuran nuestro sistema político. Por otra parte resultará imperioso el diseño de una política de concertación entre los distintos agentes sociales que interactúan en los diferentes espacios locales.

El Estado Dominicano tiende a asumir y a ejecutar actividades en algunas demarcaciones, soslayando las autoridades locales. Muchas veces, en lugar de permitir a determinado municipio el acceso a los recursos necesarios para pavimentar sus calles, o construir una cancha, etc., el Estado asume esas tareas con fines evidentemente políticos. El Estado con esas prácticas obstaculiza las funciones de los entes locales, y lo que es más, viola sus propias leyes y su compromiso para hacerlas cumplir, por lo tanto esa situación deberá ser cambiada. Las relaciones Estado-municipio tienen que discurrir en un recíproco reconocimiento de las prerrogativas de cada uno de esos poderes que son, según el principio jurídico (no siempre según la realidad), expresiones de la soberana voluntad ciudadana.

Sin embargo, supone todo lo arriba expresado, que el Estado Dominicano debería substraerse a lo que son las tendencias mundiales de globalización y de achicamiento del papel de esa institución. Eso no es posible al margen de los intereses de la sociedad civil, organizada o no, que puja y apuesta por procesos democratizadores.

La descentralización no tiene ningún sentido sin participación y reconocimiento de la comunidad organizada, sin el reconocimiento de ésta a estar representada en los organismos decisorios fundamentales.

Reformas, descentralización y partidos

Dentro de las necesarias las reformas del sistema político dominicano es necesario insistir en la relación que existe entre la descentralización, la renovación ideal y moral de los partidos para que éstas, además de hacer más racional, eficiente y eficaz la función del Estado, también tengan un efecto democratizante del Estado.

La excesiva centralización del poder en la cultura política dominicana tiene su mayor expresión en las excesivas competencias que se arroga el Poder Ejecutivo, ya lo hemos dicho. Sin embargo, también en las demás instituciones políticas dominicanas y en la cultura misma del pueblo dominicano ha habido una larga tradición antidemocrática.

En lo que respecta al Estado, el suplantar competencias propias de otras instituciones, además de antidemocrático, constituye un obstáculo para el ejercicio de sus funciones con los niveles de racionalidad y eficiencia que se espera de su alta investidura.

Es antidemocrático también porque limita los estrechos marcos del ejercicio de soberanía del pueblo en los gobiernos locales, la representación y participación partidaria, etc.

De manera que la descentralización del Estado constituye una de las principales reformas a que está abocado nuestro sistema político, para de ese modo potenciar los espacios para el ejercicio de la soberanía del ciudadano sobre el entorno que lo rodea.

En tal sentido debe quedar bien establecido que "La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto, una sociedad o una colectividad de base territorial capaz de sumir la gestión de intereses colecti-

vos y dotarlo, a la vez, de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte la transferencia a este sujeto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar automáticamente en el marco de la legalidad vigente" (Borja, 1986)

El reconocimiento de ese principio fundamental para el discurrir de la democracia en este país, contribuirá a que el Estado respete las competencias de las administraciones que jerárquicamente no dependen de él, como es el caso de los municipios, y reconocer la autonomía de éstos; también lo deben obligar a constituirse en un promotor de las reformas políticas en la sociedad dominicana.

La tradición centralizadora de los gobiernos que se han sucedido ha sido la negación del ejercicio de la soberanía libremente expresada a través del sufragio universal. Es de todos conocido la manera como los gobiernos centrales perturban las funciones de los entes locales, los ahogan económicamente, no sólo impidiéndoles su desempeño, sino asumiendo competencias de éstos, con claros propósitos obstaculizadores.

La descentralización del Estado se hace más urgente hoy día, porque si éste reconoce las competencias de las administraciones locales, se estarían potenciando las posibilidades de incorporación de la población a la solución de sus propios problemas. De ese modo podría establecerse la necesaria vinculación entre instancias de poder legalmente constituido y las formas organizativas de la sociedad en ámbitos territoriales claramente establecidos.

Esto último nos permite referirnos, a manera de ejemplo, al interés de algunos regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional de potenciar las audiencias públi-

cas en la Sala Capitular, conocidas como "Cabildo Abierto"; pensamos que más importante que esa iniciativa, resulta la creación de formas institucionalizadas de reconocimiento de las organizaciones barriales, pues de ser así, "el derecho de petición de iniciativas de consulta popular", que se busca realizar en los cabildos abiertos, si se hicieran orientar hacia los barrios y demás demarcaciones territoriales, se lograrían consultas más numerosas, más vivas y más estimulados los participantes, y con la espontaneidad que se derivaría de sentirse en su entorno.

La descentralización no es una panacea que resuelve todos los problemas, pero constituye una vía de estímulo para el manejo institucionalizado y socialmente controlado de actividades económicas fundamentales, como aquéllas llamadas informales; además de desarrollar la participación ciudadana hay planes de vivienda basados en la autoayuda, en cooperativas, etc.

Concertación entre partidos políticos y sociedad civil

La crisis de mediaciones porque atraviesan los partidos, nos permite afirmar que su última oportunidad para continuar mediando entre la población y la política se cimienta en la capacidad que éstos tengan de reasumir sus roles de agentes organizadores y potenciadores de las demandas de la población. Por lo tanto, los partidos políticos deberán diseñar nuevas formas de vinculación con la sociedad civil, erradicando sus prácticas clientelistas, casi siempre asociadas a la corrupción.

Los diferentes agentes sociales que conforman los espacios locales tienen intereses particulares, tanto políticos como económicos, por lo que, el reconocimiento de esta cuestión plantea la necesidad de la concertación, que en términos políticos significa acuerdos entre par-

tes diversas, con intereses encontrados, pero no necesariamente la exclusión de la confrontación. Esta circunstancia se presenta cuando una de las partes se empecina en el desconocimiento de la existencia o del derecho de uno o más componentes del todo, por lo cual, con legítimo derecho éstos recurren a la fuerza. Es lo que ha sucedido en este país de manera reiterada, llegando a su punto crítico en los años 1984–1996. En tal sentido si se quiere la tan buscada y nunca encontrada concertación entre el Gobierno, los partidos y la sociedad civil localmente organizada, debe ser reconocida la existencia de cada quien para llegar a los acuerdos posibles.

Los espacios locales pueden ser los escenarios donde se cristalice la concertación. No pensamos que ésta es la panacea que resolverá todos los problemas, absolutamente, pero hasta el momento es la única vía posible para que todos, y principalmente la población organizada, desarrolle una práctica conducente a una más efectiva, democrática y participativa acción política.

El desarrollo económico y democrático de cada sociedad se hace con sus particulares recursos, identificarlos es fundamental para poder potenciarlos. Los espacios locales son los lugares donde esos recursos tienen su particular expresión, la vida que allí discurre, las prácticas que se realizan en esos escenarios constituyen una dimensión de la política en sentido lato.

Por eso, la cuestión local no es solamente una nueva temática de la ciencias sociales, sino un nuevo instrumento para la acción política para los movimientos sociales y reivindicativos, de los partidos y, naturalmente, para quienes diseñan políticas sociales y económicas. En nuestro país lo será más aun cuando se inicie un proceso de redimensionamiento del peso del ejecutivo, de su centralismo paralizador de las iniciativas que surgen en la

sociedad civil y de las limitaciones de la participación de las fuerzas vivas de los entes locales y regionales en los procesos de desarrollo económico y social.

Reformas de los partidos

Ya hemos planteado que el proceso de reforma de nuestras instituciones supone, antes que nada, un profundo cambio ideal y moral en nuestra clase política, así como de quienes de una u otra manera vivimos inmersos en la arena del compromiso social y político. Nos referimos a un cambio de actitud y de comportamiento político. En efecto, algunos de los efectos perversos de la centralización del poder los podríamos encontrar en la práctica reinante en los partidos políticos.

Es muy recurrente la queja de muchos militantes sobre la inexistencia de democracia interna en esas organizaciones. La existencia de liderazgos solamente superables a través de la acción del largo ciclo biológico, y no a través de la acción política; el clientelismo febril de liderazgos menores, amparados, protegidos y estimulados por el líder principal, constituyen prácticas donde se escamotea el ejercicio de la soberanía que se dice, se expresan a través de los partidos.

Esta circunstancia se erige como uno de los obstáculos para los impulsos de las reformas, también explica las actitudes de esos partidos frente a ellas, pues muy a pesar de que todos dicen favorecerla, poco o nada han hecho para impulsarlas.

El desconocimiento de la democracia interna, la represión del disenso, su rechazo a las decisiones de consenso al interior de cada una de las organizaciones, las inhabilitan para buscar la articulación de alianzas entre ellas, donde se plasmen proyectos de sociedad o de amplias reformas.

La izquierda y las reformas posibles

La lucha por las reformas se le presenta a la izquierda dominicana como una oportunidad de volver a sus orígenes; la lucha por la ampliación de los espacios democráticos y para el mantenimiento del ideal de justicia e igualdad.

El contexto en que se desenvolverá es bien difícil. Deberá situarse correctamente entre un discurso y una práctica neo-liberal que, indiscutiblemente, a pesar de los desastres que provoca donde se implementa, logra y hasta expande su audiencia, y un discurso socialdemócrata sobre la democracia, con tendencia a limitar su contenido inicial, que también logra conquistar espacios.

Deberá también abandonar una vieja práctica y un viejo discurso sobre la realidad actual y reinventar la política, desacralizar la utopía y confrontarse con una situación inédita de crisis de paradigmas y de profundo descreimiento de las masas sobre las posibilidades de su redención.

Además deberá darse una táctica, donde la lucha por la democracia de base, por conquistas de base, por conquistas tangibles a nivel local devuelvan la confianza en las masas y las unifiquen, no para luchar por una utopía de difícil elaboración, sino para lograr que éstas comprendan, mediante una elevada conciencia, la necesidad de la búsqueda de una alternativa a la presente crisis política, económica y social.

Con inteligencia y espíritu unitario podría influir en la modificación de aspectos importantes de las actuales relaciones obrero-patronales, también sobre las leyes vigentes sobre política oficial de vivienda. También sobre la práctica de la salud, sobre la propiedad agraria y urbana, inicialmente, que si bien serían intenciones de

reformas expresadas en leyes, en fin de cuentas serían objetivos de lucha a través de lo cuales podrían obtenerse resultados tangibles, que sirvan de base para objetivos mayores.

Podría concertar una acción por la reforma con diversos sectores políticos y sociales, y convertirla en un proyecto coherente capaz de aglutinar fuerzas para sacar al país del inmovilismo político que experimenta.

En esta lucha y en esa perspectiva, con sus particularidades, los movimientos sociales, y las organizaciones comunitarias podrían jugar un rol de primera importancia, pues con ello no sólo impulsarían las reivindicaciones propias de éstos, sino que a través de ellas podrían orientarse la cristalización de la identidad que hasta el momento no poseen.

Si la izquierda entendiera esto, podría superar la mentalidad de ghetto, muy acentuada aún en parcelas de su franja maximalista, todavía aferrada a una tradición antidemocrática y nostálgica, y se daría cuenta que hoy en día la política quiere decir concertación y articulación, no síntesis totalizante de vocación totalitaria. Que política quiere decir, finalmente, confrontarse con la realidad, con las diferentes fuerzas que en ella inciden, meterse con ellas con claridad de objetivos, con identidad propia, pero con ineludible voluntad de concertar acuerdos, y de impulsar conquistas posibles, para sacar a los sectores populares del inmovilismo, o de las sacudidas violentas, sin perspectivas, y enrumbarlos por los senderos del ejercicio de la democracia y de la participación.

La lucha por las reformas es un camino para lograr esto, hasta ahora es quizá el único posible, y transitarlo constituye una opción ético-política ineludible.

En resumen, la lucha por las reformas políticas en la

República Dominicana sería un ejercicio de concertación, en el cual los actores deben saber reconocerse entre sí, abandonando la lógica de exclusión anteriormente aludida, así como la tradición vanguardista y antidemocrática que aún pesa en muchas parcelas de la izquierda dominicana.

Solamente así se podría lograr un sistema político, en el cual el reconocimiento de sus partes le dé la suficiente fluidez, que evite los sobresaltos a los cuales está recurrentemente sometido, y se dé paso a un proceso con posibilidades de establecer las bases de la democracia política y económica.

Bibliografía

- A. D. N. *Areas de Peligro en seis Barrios Marginados de la Zona Urbana de Santo Domingo*. Encuesta socioeconómica. Santo Domingo, 1980.
- AA VV. *Municipio y Democracia*, Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1991.
- Ahumanda Pacheco, Jaime. *Desarrollo Local: La Apuesta Por la Democracia Descentralizada*. Area de Programas y Políticas Sociales. CEPAL, Santiago de Chile.
- Album de Oro de la República Dominicana de 1935, Santo Domingo.
- Album del Centenario del Centenario de la República Dominicana, Santo Domingo 1944.
- Aymonimo, Carlos. *Orígenes y Desarrollo de Ciudad Moderna*, G. Gil. Editores, Barcelona 1972.
- Aymonimo, Carlos. *El Significado de las Ciudades*, Hermann Blume Ediciones. Madrid 1981.
- Báez Evertsz, Frank. *Azúcar y Dependencia en la República Dominicana*, Santo Domingo, Editora de la UASD, 1978.
- Barthélémy, André. *Un Avenir Pour la Ville*, éditions Esprit, Paris 1995.

- Benavente P., Joaquín. *La Reforma Administrativa del Régimen Autoritario*.
- Bettin, Gianfranco. *Los Sociólogos de la Ciudad*, G, Gil Editores, Barcelona 1979.
- Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola. *Diccionario de Política*, España 1981.
- Boisier, Sergio. *¿Puede la Descentralización ayudar a la Equidad?* Area de Planificación Política y Regional. CEPAL, Santiago de Chile, 1991.
- Boisier, Sergio. *Descentralización de Políticas Sociales y Descentralización territorial: Puntos de Intersección para Investigación y Acción*. CEPAL. Santiago de Chile 1991.
- Boisier, Sergio. *Territorio, Estado y Sociedad*, Pehuén Editores, Santiago de Chile 1990.
- Bolos, Silvia. *Actores Sociales y Demandas Urbanas*, Plaza y Valdez, editores, México 1995.
- Bonnefoy, Josiane. *Políticas Sociales a Nivel Local*. Centro de Estudios del Desarrollo. El Municipio: Tarea de Hoy Plaza y Valdez editores, México 1995.
- Borja, Jordi. *Notas sobre Ciudades, Gobiernos Locales y Movimientos Populares*, Revista Eure No. 59, Santiago de Chile 1994.
- Campos Venuti, G. *La Administración del Urbanismo*, G. Gil Editores, Barcelona 1971.
- Capel Sáez, José M^a. Piñero, et al. *Ciencia e Ideología en la Ciudad (II)*. Coloquio Interdepartamental. Valencia, 1991.
- Carrión, Fernando. *La Ausencia de Utopías como Componente de la Crisis Urbana*. San Juan Puerto Rico. 1988.
- Carta de Lima III. *Ciudad, Democracia y Desarrollo Sustentable en el Perú*. 1993.

- Cassá, Roberto. *Capitalismo y Dictadura*, Editora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, Santo Domingo, 1982.
- Castells, Manuel. *La Ciudad y las Masas*, Alianza Editorial, Barcelona 1986, Madrid.
- Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI, México 1972.
- Castillo Blanco, Federico A; Rafael Barranco Vela. *Competencias Locales en Materia de Servicios C E M C I* Ediciones Adhara s. l. Granada, 1994.
- Catañer, Juan A. *El Debate del Papel del Estado en la Prestación de Servicios*. San Juan Puerto Rico, 1988.
- Cela, Jorge; Duarte Isis, et al. *Población, Crecimiento Urbano y Barrios Marginados en Santo Domingo*. Fundación Friederich Evert. Santo Domingo, 1987.
- Centro "El Canelo Nos" Santiago de Chile, s.f.
- CEPAL. *Democracia, Planificación y Municipio: Propuesta de un Marco para Políticas Futuras El Gobierno Municipal en la Planificación*. Santiago de Chile, 1989.
- CEPAL. *Gestión Urbana en Ciudades Intermedias*. Santiago de Chile, 1991.
- CEPAL. *Planificación y Finanzas Municipales*. Santiago de Chile, 1991.
- Corporán de los Santos, Rafael. *Plan Operativo 1992*. Dirección General de Planificación y Programación. Santo Domingo, 1991.
- Daher, Antonio. *Políticas Macroeconómicas, Tipo de Cambio y Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile, 1989.
- De la Mota, Ana Maritza. *Las Etapas del Subdesarrollo de una Capital Antillana: Santo Domingo*. Edit. Du Centre National de la Recherche Scientifique. Paris. 1983.

- Della Pergolla, Giuliano. *La Conflittualita Urbana*, Feltrinelli. editori, Roma 1974.
- Foro Urbano. Santo Domingo, 1988.
- Fundación Siglo XXI. *Acuerdos Sobre Política de Reforma*, Santo Domingo, 1995
- Fradda, Giulietta; Oviedo, Enrique. *La Gestión de Servicios en Ciudades Intermedias en Chile*. Centro De Estudios Sociales Y Educación Sur. Santiago de Chile, 1993.
- Galilea Sergio. *La descentralización forma parte de la Democracia*, Revista el Canelo No. 15, Santiago de Chile 1989.
- Gerónimo, Joaquín. *Campo & Ciudad, Artículos y Conferencias sobre temas de Urbanismo*. Editora Universitaria, UASD. Sto. Dgo. 1993.
- González, Raúl; Rosenfeld, Alex. Estado. *Municipio y Participación Local*. Centro De Estudios Sociales Y Educación Sur. Santiago de Chile, 1985.
- Gramsci, Antonio. *Gli Intellettuali*, Editori Reuniti, Roma 1971.
- Hardoy, Jorge E. *La Gestión de la Ciudad*, Generalitat Valenciana, Valencia 1993.
- Harvey, David, *Urbanismo y Desigualdad Social*, Siglo XXI Ediciones, Madrid, 1977.
- Hauser, Philip M. *La Investigación Social en las Zonas Urbanas*, Labor Editorial, Barcelona 1972.
- Hernández, Pedro A. *Diagnóstico para la Reforma de la División y Organización Territorial del País*, Mimeo, 1995.
- Hinkelammert. *Reflexiones sobre Democracia y Estatismo*, Revista Propositiones No. 15 Ediciones Sur, Santiago de Chile 1980.

- Jackson, N. J. *La Información y la Planificación Territorial y Urbana*. Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1973.
- Jiménez de la J., Marcela. *Desarrollo y Municipio; Algunas Reflexiones*. CEPAL, Santiago, 1988.
- Kowarick, Lucio. *Ciudad & Ciudadanía, Metrópolis del Subdesarrollo*, Revista Nueva Sociedad No. 114, Caracas 1991.
- Kowarick, Lucio. *Investigación Urbana y Sociedad: Comentarios sobre nuestra América*, Revista Eure No. 59, 1994, Santiago de Chile.
- Lebfebre, Henri. *Il Marxismo e la Città*, Mazzota Editori, Roma 1973.
- Ledrut, Raymond. *Sociología Urbana*, Il Mulino editrici, Bologna, 1969.
- Levi Lucio. *Voz la Comuna*, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1981.
- Lojkin Jean. *El marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, Siglo XXI Editores, México 1981.
- López Robert. *Le Monde Diplomatique*, No. 504, Marzo de 1996, París.
- Lozano, Wilfredo. *La Vida Mala: Economía Informal, Estado y Pobladores Urbanos en Santo Domingo*. FLACSO, Santo Domingo, 1994.
- Manzi, Jorge. *Autoridad Comunal*, Gestión Municipal.
- Massiah, Gustave y Tribillon, Jean-Francois. *Ciudades en Desarrollo*, Siglo XXI Editores, Madrid 1993.
- Michel, Anne-Marie. *En Europe L'escalade de Pauvreté*, Manièere de Voir No. 20 Le Temps des Exclusions, Colletion de Le Monde Diplomatique.
- Mongin, Oliver. *Vers la Troisième Ville?*, Hacette, Francia 1995.

Morales Jara, Héctor. *El Sistema de Distribución de Alimentos en la Ciudad de Santo Domingo*.

Moré, Gustavo. *Arquivox Revista*, año 1, No. 1, Santo Domingo 1984.

Munizaga, Gustavo. *Diseño Urbano*, Universidad Católica de Chile, Santiago 1992.

Nuevo Régimen Local, Ministerio de Administración Local y el Instituto de Estudios de Administración Local Editores, Madrid 1986.

Oficina Nacional de Estadística. *División Territorial República Dominicana 1995*; Santo Domingo, Enero de 1995.

Palma, Eduardo. *La Descentralización desde una Perspectiva Política*. CEPAL. Brasilia, 1983.

Palma, Eduardo. *La Descentralización de la Política Social: participación e Intersectorialidad*. CEPAL.

Pérez César, Artilles, Leopoldo. *Movimientos Sociales Dominicanos*, Editora Búho, Santo Domingo, 1992.

Pérez Esquivel, Adolfo, Enfants des Rues. *La Ville Partout et Partout en Crise*, Manière de Voir No. 13 Selection du Le Monde Diplomatique, Paris 1991.

Plan Director para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Santo Domingo, Editora Taller. Santo Domingo 1994.

Puncel Chornet, Alfonso. *Gobiernos Locales y Planificación del Desarrollo en América Latina*, Valencia 1994.

Ramonet Ignacio. *La Ville Partout et Partout en Crise*, La Manière de Voir no. 13, Selection du Le monde Diplomatique, Paris 1991.

Reissman L. *El Proceso Urbano*, G. Gil. Editores, Barcelona 1972.

- Reyes, Rolando. *El Sector Público Vs. Sector Privado en la Oferta de Servicios Urbanos: Algunos Elementos de Orden Económico*. CIECA. Santo Domingo. s.f.
- Rodríguez, Alfredo y Velázquez, Fabio. *Municipio y Servicios Públicos, Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina*, Santiago de Chile 1994.
- Rojas Marcos, Luis. *La Ciudad y sus Desafíos*, Madrid 1994.
- Rosenfeld A. Alex; Vergara S. Darío. *Municipios en Ciudades Intermedias y Pequeñas*. Chile 1989.
- Ruiz, Víctor. *Coyuntura pre-electoral. Actualidad y perspectivas*, Santo Domingo, Ediciones CEDEE, 1994.
- Ruiz, Víctor. *Lucha social y movimiento sindical en la República Dominicana*; Santo Domingo, Ediciones CEDEE, 1992.
- Secchi, Bernardo. *Un Progetto per L'urbanistica*, Einaudi, Ed. 1989 Roma
- Segre, Roberto y López Rangel, Rafael. *Ambiente y Sociedad en América Latina Contemporánea* La Habana, Cuba 1986.
- Seminario hacia un Plan Nacional de Mejoramiento Urbano y Vivienda de bajo costo en la República Dominicana: Mejoramiento Urbano Integrado "El Caliche", Mimeo, Santo Domingo, 1993.
- Thomas, Jean-Noel. *La Rente D'urbanisation*, Universidad de Lyon, 1980.
- Tironi, Ernesto. *Aspectos Financieros de la Reforma Municipal de 1979 a 1983*. Santiago de Chile, 1987.
- Touraine, Alain. *Crítica de la Modernidad* Madrid, 1993.
- Valdéz, Cristóbal. Seminario Las Políticas Urbanas Estatales Aplicadas en la Rep. Dom. Ciudad Alternativa. Santo Domingo, 1994.

Vargas Luis. *Ponencia sobre los Servicios Urbanos en la Rep. Dom.* Mimeo, Santo Domingo, 1995.

Vargas, Tajira. *Investigación sobre Las Organizaciones populares de la Ciudad de Santo Domingo*, Centro Juan Montalvo, Mimeo, 1995.

Wëber, Max. *Economía y Sociedad*, México, 1962.

Yunén, Rafael Emilio. Seminario de Arquitectura, *La Ciudad en el Tiempo*. Santo Domingo, 1992.

La presente edición de
Urbanización y Municipio en Santo Domingo
del autor Cesar Pérez
se terminó de imprimir en mayo de 1996
en los talleres gráficos de
Editoria Búho

La problemática urbana y municipal está en el centro del debate político en la República Dominicana.

Los problemas de los municipios y los obstáculos que tienen para asumir sus competencias, entre otros, son cada día más ventilados en diversos foros y encuentros bajo el impulso de la coyuntura política que vive el país. Pero la discusión se mantiene en el angosto marco de la ingeniería política, que plantea la cuestión municipal como recurso para lograr la llamada gobernabilidad.

Siendo el municipio la organización jurídica del núcleo urbano, es necesario plantearse la forma como se produce este último elemento. La ciudad es sobre todo un hecho económico, político y cultural, su conocimiento es imprescindible para enfrentar los problemas de su gestión. En esa perspectiva se sitúa el presente texto, haciendo énfasis en el caso de la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana.

