An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban area with a river winding through it. In the foreground, there is a large industrial or port area with several long, rectangular structures and numerous shipping containers. The background shows a vast, densely populated urban area extending to the hills.

# **DESCENTRALIZACIÓN, MUNICIPIO Y GESTIÓN URBANA**

**César Pérez**



**César Pérez Núñez, Sociólogo,** especialista de los temas urbanos y municipales, a cuyo estudio se ha dedicado desde hace más de dos décadas. Lleva a cabo una sostenida labor en desarrollo de esos temas, desempeñando las siguientes funciones:

- **Consejero Director de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM.**
- **Miembro del consejo de Asesores Consejo Nacional de Asuntos Urbanos, CONAU**
- **Fue parte del Equipo Redactor del Plan Director de la ciudad de Santo Domingo.**
- **Miembro de la Asamblea Directiva Ciudad Alternativa.**
- **Coordinador en la República Dominicana del Proyecto Cities. Proyecto de estudio y propuestas que se lleva a efecto en 20 ciudades del mundo.**
- **Docente de Sociología Urbana desde hace 25 años.**

Ha sido director del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo UASD. Actualmente es el Coordinador del Equipo de Investigación Social, Equis/Intec, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC, universidad de la cual es docente desde hace 20 años.

Ha publicado los siguiente libros:

- **Municipio y Urbanización en Santo Domingo**
- **Los Movimientos Sociales Dominicanos: Identidad y Dilemas**

Con otros autores:

- **La Configuración de la Ciudad: Ciudad Compacta Vs. Ciudad Dispersa, de la Fundación Ciedes, 2003 (Red 6 Urbal "Medio Ambiente Urbano", publicado en Málaga, España)**
- **Política y Gestión Urbana en la Región del Caribe (con otros autores)**
- **Quiénes Hacen la Ciudad**
- **Acción Ambiental en la República Dominicana: Discusiones sobre su Conceptualización**

También ha escrito numerosos ensayos y artículos en revistas y prensa nacional e internacional sobre los temas urbanos, municipales y políticos.

A Gabriela y Alfredo

**DESCENTRALIZACIÓN,  
MUNICIPIO Y GESTIÓN URBANA**

César Pérez

2003  
Santo Domingo,  
República Dominicana

**Pérez, César**

Descentralización, Municipio y Gestión Urbana, César Pérez,  
Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2003  
258p.

1. Descentralización Administrativa, República Dominicana
2. Administración Municipal, República Dominicana II. Título  
352.283  
P438d

CEP/INTEC

2003 INTEC  
ISBN: 99934-25-46-X

**Diseño**

SCV, Servicios de Comunicación Visual

**Diagramación**

Daniel Bisono

Arides R. Pichardo de los Santos

**Impresión**

Impresora Publiguías

## INDICE

### Introducción

#### Primera Parte: **La Descentralización, Conceptos y Propuestas**

- 1 Lineamientos para un Proyecto de Ley de Descentralización 13
- 2 Las Regiones: sus Diferencias y sus Oportunidades ..... 69

#### Segunda Parte: **Municipio y Gestión Local**

- 1 Aspectos Institucionales de la Experiencia de Desarrollo Comunitario en la Provincia de Salcedo ..... 81
- 2 Los Municipios de El Seibo y Miches: sus Posibilidades de Desarrollo ..... 116
- 3 Ciudadanía y Gestión Municipal ..... 144
- 4 La Gestión Municipal y los Partidos ..... 148
- 5 Nuevos Desafíos para la Gestión Municipal ..... 152
- 6 Las Trabas y Taras del Municipio ..... 156

#### Tercera Parte: **Política, Investigación y Gestión Urbana**

- 1 Notas sobre la Investigación y la Intervención Urbanas ..... 160
- 2 La Capacitación Municipal: Desafíos y Oportunidades ..... 177
- 3 Lo Urbano: Un Problema Político ..... 185
- 4 Planes y Proyectos Urbanos: Aspectos Conceptuales ..... 189
- 5 Santo Domingo: un Crecimiento que debe ser hacia dentro ..193
- 6 El Nuevo Rol de las Ciudades ..... 209
- 7 Una Oportunidad para Santo Domingo ..... 213
- 8 Los Nuevos Filibusteros al Asalto de la Ciudad ..... 218
- 9 La Orden del Presidente (sobre la construcción de un aeropuerto) ..... 221
- 10 Entonces, ¿El peatón no es gente? ..... 225
- 11 El Invi quiere sus Torres (la dispersión de la política de vivienda en RD) ..... 229
- 12 Las Causas y Peligros de la Violencia Urbana ..... 233
- 13 Cuando la Violencia es Búsqueda de Significado ..... 241
- 14 Pedro Alfonso no deja Guisar ..... 245
- 15 La Basura Ganó la Batalla..... 251
- Bibliografía ..... 255

## INTRODUCCIÓN

La República Dominicana es uno de los países de América Latina y El Caribe de mayor estabilidad política. Tiene, entre otros atributos, una forma política basada en los elementos básicos de la democracia representativa que data desde hace más de treinta años, por lo tanto, es una de las más viejas de la región. Los niveles de la violencia social y política son de los más bajos, atributos éstos que contrastan con un profundo déficit de institucionalidad política, en el que se destaca la debilidad de la institución municipal.

El presente texto recoge una serie de trabajos sobre los temas municipal y urbano, en los cuales se plantea ese déficit y algunos alcances, que son propuestas sobre cómo superarlo. En una sociedad como la dominicana, donde el debate de las ideas es bastante limitado, la publicación de ideas y propuestas constituye un estímulo para que este debate se abra, se ensanche y profundice.

En nuestro país, la discusión sobre el tema municipal todavía se mantiene fundamentalmente en el ámbito de la academia. Esta ha sido la constante en muchos países de esta región, pero en nuestro caso es una circunstancia que ha tenido una duración dilatada. El tema del municipio y de la gestión del urbanismo requiere urgentemente que sea asumido por los sectores de la clase política, que en última instancia son quienes toman las decisiones claves en el sistema político dominicano.

La débil institucionalidad de la práctica política dominicana, la baja calidad de la representación de la población en los órganos donde se toman las decisiones fundamentales para la administración de la cosa pública: el Congreso, el Municipio y demás instituciones políticas, tienen una estrecha relación con el hecho de que dada nuestra cultura política, los actores claves del sistema no han asumido los temas

municipal y de la gestión del urbanismo como puntos de agenda fundamentales de su diaria actividad.

Si bien podemos quejarnos, porque los temas tratados en el presente texto no han tenido el debate que ha debido tener en las instancias políticas y hasta académicas, no podemos dejar de reconocer que algunos de ellos, el de la descentralización, la planificación y ordenamiento del territorio, además del desarrollo local, comienzan a tener una cierta preocupación e interés de parte de sectores importantes de la vida política.

También debemos reconocer la incidencia que ha tenido el tema municipal en la esfera de las autoridades locales, en los niveles de sensibilidad que algunos síndicos y regidores han mostrado en el ejercicio de sus funciones y en la exigencia del respeto de sus competencias de parte del Gobierno Central, incluso hasta las exitosas gestiones municipales que ya comienzan a ser reconocidas en nuestro país. Estas experiencias en los municipios de La Vega, Villa González, Constanza, entre otras, se constituyen en verdaderos ejemplos de buenas prácticas y de estímulo para seguir apostando a la posibilidad de introducirle a la democracia dominicana algunos elementos sustanciales de los cuales adolece.

Eso está indicando que avanza lentamente, pero de manera sostenido, el esfuerzo que muchos hacemos para llevar la conciencia de que una democracia no puede tener elementos sustanciales si tiene una institución municipal débil. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en cualquier sociedad es un proceso que requiere tiempo, que requiere de un esfuerzo tesonero, persistencia, sistematicidad y más que nada, de seriedad en las propuestas.

El trabajo que hacemos para hacer del tema municipal, un tema fundamental y no coyuntural en las agendas de los partidos políticos dominicanos, requiere que asumamos mayor seriedad y articulación de las actividades e iniciativas que en ese sentido

hacemos, de más profundidad en las propuestas y una mayor voluntad para incorporar a la clase política en la discusión de los temas en cuestión y que abandonemos la dispersión en el abordaje de la problemática, que lleguemos a acuerdos mínimos en torno a un buen sistema de capacitación municipal, sacando algunos mercaderes y charlatanes del templo de la academia que se ocupa de la capacitación municipal.

Los temas básicos del presente texto son la descentralización, el desarrollo local y el urbanismo. En el orden de las reformas del Estado, la descentralización ha sido una de las iniciativas de mayor interés, sobre la cual se han desplegado más esfuerzos y debates para su aplicación, tanto el anterior como el presente gobierno.

En la actualidad no es sólo una iniciativa que impulsa la presente administración sino, que es tema prioritario del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, a través de su equipo de Investigación Social, Equis/Intec, el Centro Juan Montalvo, instituciones municipales locales e internacionales, como el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, UNICEF, la GTZ, el Consejo Nacional para la Reforma del Estado, Conare, La Fundación Solidaridad, entre otros..

Una política de reforma del estado dominicano es inconcebible sin una coherente propuesta de descentralización. En aquellos países donde se ha llevado a cabo un proceso de desconcentración y de descentralización política y administrativa del Estado, se han logrado niveles de eficiencia y de democratización de la gestión pública que han culminado con notables niveles de mejoría de las condiciones y calidad de la vida de sus poblaciones.

La descentralización es una nueva forma de fortalecimiento de las funciones del Estado, la cual, a su vez tiene como consecuencia el fortalecimiento de los gobiernos locales. Esta aparente paradoja, se

explica porque al respetar las competencias de los entes locales y asignarles otras que son deseables, las comunidades ejercen una efectiva soberanía sobre sus territorios. Un fortalecimiento y ejercicio efectivo del principio en un municipio, una provincia y/o una región, significa un Estado dinámico, vivo, por lo tanto, fuerte.

De por sí, la descentralización no es una vara mágica que hace eficiente un estado o un ente local, es simplemente un medio de incorporación de las comunidades a la conducción de su propio destino a través de gobiernos más cercanos con su población, menos complejos, con menor cantidad de mediaciones burocráticas. Para que esto sea así, se requiere de una voluntad política tanto del gobierno central como de los gobiernos locales que impulse la participación de los principales agentes sociales económicos, políticos y sociales de las áreas del estado descentralizadas.

Ello supone un pacto político no solamente entre los gobiernos central y descentralizados, sino entre las fuerzas políticas más importantes del sistema, basado en el mutuo reconocimiento de competencias de los poderes públicos, y de un incuestionable respecto de las diferencias y de los derechos y de todas las componentes políticas presentes en la región.

Supone, igualmente, una participación activa de las comunidades en sus diversas formas organizativas mediante un conocimiento sólido de sus problemas y una clara identificación de sus más sentidas demandas, con sus prioridades racionalmente establecidas. De ese modo se convierte en el necesario interlocutor de los actores políticos involucrados en el proceso de descentralización.

Las luchas políticas en nuestro país, en general, están signadas por la tendencia hacia el aplastamiento del adversario. Es frecuente encontrar a una mayoría investida de un poder que tiende y hasta niega los derechos de la minoría, y no es menos frecuente en-

contrarnos con una minoría que practica el obstruccionismo en los órganos donde se toman las decisiones políticas incidentando los procesos para tomar dichas decisiones y absteniéndose de participar en las actividades que organiza la fuerza política en el poder.

Si no se erradica esa cultura de la recíproca negación del papel de los actores políticos y sociales fundamentales, hablar de descentralización no tiene ningún sentido. Por eso insistimos que la descentralización descansa en un pacto político cimentado en el reconocimiento del pluralismo como marco indispensable para la participación de toda la comunidad a través de sus diversas formas organizativas, principalmente las políticas, las sociales y la económicas.

El otro aspecto considerado en el presente texto es el del desarrollo local. La asunción de competencias no es una simple acción política tendente a garantizar el ejercicio de soberanía, asumir competencia es también un acto de responsabilidad política que va más allá de la mera administración de la cosa pública. Es, también, una oportunidad para desplegar cuantas iniciativas sean posibles para promover el desarrollo social y económico de una comunidad, de un territorio.

En tal sentido, los municipios, a través de sus ayuntamientos, y los entes descentralizados, a través de sus formas de organización política, tienen como tarea básica usar de manera sostenible para el desarrollo, los principales atributos naturales, históricos y culturales generando fuentes de empleos en sus ámbitos territoriales. En el mundo moderno, la competencia entre regiones, ciudades y municipios para atraer la inversión de capitales, tanto locales como extranjeros, determina un nuevo papel de los entes locales, hace que éstos tengan entre sus funciones la de ser agentes de cambio.

Se han ensayado experiencias de desarrollo local en nuestro país, siendo Salcedo y San José de Ocoa, dos ensayos de los cuales se pueden extraer algunas lecciones. En otros lugares se llevan a cabo iniciativas para hacer del municipio, mediante la acción de su ayuntamiento, un agente de cambio. A este propósito, en el texto se expone la situación socioeconómica del municipio de Miches, donde el Equipo de Investigación Social, Equis/Intec mediante, acuerdo con ese ente local, tiene una novedosa propuesta de desarrollo municipal.

En muchos países, los municipios tienen competencias que les permiten ser agente de desarrollo, aquellos que tienen mar y playa o atributos históricos, los han explotado, muchas veces de manera adecuada, a través del turismo, haciendo que esta actividad impacte directamente en los centros urbanos y de las zonas rurales que los conforman. Nosotros podemos hacer lo mismo, como una opción de oferta turística diferente al turismo de enclave y del "todo incluido" que pulveriza no solamente el pequeño comercio, sino muchas veces los asentamientos humanos cercanos a las infraestructuras turísticas.

Finalmente, el texto trata varios tópicos relativos al tema del urbanismo. Uno de nuestros grandes déficit en la producción intelectual y en la práctica del municipalismo y el urbanismo en nuestro país, es que estos temas siempre se han tratado de manera separada. La tradición urbanística en nuestro país es pobre, por eso nuestras ciudades crecen sin ningún plan, sin la necesaria visión de futuro que debe tener en la presente mundialización de los hechos políticos, económicos y sociales.

Nos falta una sólida cultura del plan, que nos evite las tendencias hacia el abordaje cómodo y hasta febril de algunas propuestas metodológicas sobre la construcción de ciudades. Que sepamos conocer a profundidad la esencia de los conceptos, plan maestro de planificación estratégica, de lo que es un plan

general y un plan parcial, del significado a veces positivo de la articulación de estas estrategias metodológicas y el darnos cuentas que no existe ninguna receta maestra en el tratamiento del fenómeno urbano.

El urbanismo debe ser asumido por los municipios. Estas instituciones no pueden seguir permitiendo que el gobierno central, a través de "oficinas" de ingenieros al servicio del presidente de la República en ejercicio continúen construyendo obras de infraestructuras urbanas sin ninguna visión de conjunto ni mucho menos de futuro, que el sector privado siga haciendo complejos habitacionales fuera del perímetro urbano o violatorios a reglamentaciones urbanísticas y de uso de suelo que tienden a obstruir las vocaciones de determinados espacios urbanos.

Esta falta de tradición urbanística comienza a concitar interés en algunos sectores sociales y profesionales de la sociedad dominicana. Finalmente comenzamos a escuchar a algunos arquitectos y urbanistas exponiendo la pertinente idea de que las escuelas de arquitectura atemperen el énfasis que se le pone al diseño en los planes de estudio de los estudiantes y despunta la idea de que es necesario que uno de los principales objetivos de esta disciplina académica es enseñar al estudiante a diseñar, pero desde una perspectiva de construcción de ciudad.

En fin, tenemos atrasos en los temas del municipio y del urbanismo, no estamos partiendo de cero, aquí se han hecho muchas propuestas válidas, tenemos profesionales que tienen cosas importantes que decir, y han dicho, sobre estos temas, falta que unamos la voluntad de todos cuanto hemos estado trillando el camino del municipalismo y del urbanismo y que ganemos aliados en sectores de la clase política que no son insensibles al tema.

Creo que el gusto del dominicano por la democracia, el celo con que defiende la libertad de opinión y de discutir los temas que le conciernen, determina que sobre estos temas se debata, que muestre interés no

solamente en conocerlos sino en profundizar sus reflexiones y propuestas. Uno de los objetivos de la publicación de este texto es eso, contribuir a que debatamos esta problemática, la cual considero fundamental para enriquecer con elementos sustantivos la democracia dominicana.

## **Primera Parte: \***

### ***La Descentralización, Conceptos y Propuestas***

#### **1 Lineamientos para un Proyecto de Ley de Descentralización**

El tema de la descentralización es relativamente reciente en el debate político dominicano. Esto es comprensible, ya que la República durante el presente siglo ha tenido más de cincuenta años de gobiernos encabezados por dos figuras de características caudillistas y dos ocupaciones militares extranjeras. Con ese contexto es lógico que la descentralización no tuviese sentido de pertinencia para la política y los políticos criollos. Hoy, cuando a pesar de los problemas y sobresaltos que por momentos vive el sistema político nacional, la polémica sobre la descentralización cobra vigencia y pertinencia.

Sin embargo, si bien el tema es objeto de debate por diversos sectores que de una u otra manera incursionan en el ámbito político dominicano, factores extra-sociales inciden y podría decirse que hasta influyen significativamente para que la cuestión de la descentralización no sea integrada en las agendas de los principales actores sociales de la República Dominicana. Ese es un elemento muy importante que debe ser tomado en cuenta al momento de tratar la referida cuestión y lógicamente trataremos de hacerlo en un momento del presente trabajo.

Según lo determinado por la mesa de trabajo encargada de la elaboración de este y otros temas, el énfasis fundamental del aspecto de la descentralización que debemos tratar se debe colocar en el ámbito municipal. En tal sentido, entre los diversos enfo-

\* Elaborado como consultoría para el BID.

ques sobre la descentralización tendrán una referencia obligada los aspectos administrativos, territoriales y políticos que, entre otros, dicha temática contiene. Esto, independientemente de los muchos equívocos y aciertos que están presentes en los debates sobre la descentralización.

## **Descentralización: Conceptos Básicos**

### Diferencias de Enfoques

Por descentralización entendemos el "acto mediante el cual se reconocen determinadas competencias y capacidades a organismos que dejan de depender administrativa y jerárquicamente del Estado" (Borja, 1986). A través de esa descentralización se pueden desarrollar todas las iniciativas, capacidades y competencias para generar los recursos necesarios, no para que el municipio o las regiones administren burocráticamente la democracia, sino para promover el desarrollo de ésta, tanto en lo económico, lo político como en lo cultural.

De esa forma los entes locales asumirían las competencias para la formulación de las políticas sociales en el ámbito de la salud, la educación, el ordenamiento de la urbanización, la reglamentación del uso del suelo y de la vivienda y de actividades económicas sustentables desde el punto de vista ambiental, entre otros. Todo esto permitiría a la administración local reasumir en la práctica la competencia que la ley le asigna.

La tendencia hacia la globalización de los fenómenos políticos y económicos replantea nuevas funciones al Estado y a las demás instituciones políticas, también a los agentes fundamentales que interactúan y accionan alrededor de esos procesos. No obstante, es necesario constatar que 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 diferentes y/o opuestos son sus intereses.

Siguiendo esta tendencia de globalización, 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 potenciado el consumo de las anodinas masas urbanas hasta lo inverosímil, desencadenando una guerra entre las grandes compañías por nuevos espacios, territorios y mercados.

El predominio del mercado sobre la producción se acompaña con un predominio de la instancia económica sobre la política, que nos sitúa en una época de redimensionamiento de las funciones y de las posibilidades del Estado de ser único ente regulador de los procesos económicos y de la redistribución de las riquezas generadas en la esfera de la economía.

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" (Curbelo, 1986), además de agente regulador de la distribución social de esa riqueza.

Esta limitación del rol del Estado determina una disminución de su capacidad para garantizar la necesaria fluidez de los procesos productivos y de las demandas sociales, por lo cual los sectores hegemónicos de la esfera de la economía apelan a un nuevo contexto para que el sistema político no solamente haga viable esa fluidez (para su más eficaz y eficiente reproducción), sino que la legitime.

Este razonamiento sirve de telón de fondo para el diseño de una estrategia de reforma del Estado en que se logren formas de gestión del poder político con unos deseados niveles de eficiencia y de esa manera se establece la necesaria correspondencia entre

política y economía en este momento de globalización, como dijimos anteriormente.

De ese modo se visualiza una estrategia de redimensionamiento de las funciones del Estado, así como de una resignación de sus funciones, que pasarían a las manos de otras instituciones políticas. Como punto central de esa estrategia está la limitación de la incidencia del Estado en la esfera económica, privatizando las empresas e instituciones relacionadas con esa actividad. Esa concepción, en esencia, constituye una idea de descentralización en la cual el objetivo central es un reordenamiento territorial para que las fuerzas políticas locales representen un rol que se corresponda con la privatización de los servicios y la readecuación de los estados nacionales a los fenómenos de mundialización de los procesos económicos y políticos. En este sentido, la descentralización se logra y/o confunde con la privatización, tanto de servicios públicos como de empresas estatales.

La real disminución de las posibilidades del Estado de ser agente catalizador de los procesos de desarrollo en el ámbito nacional, lo obliga objetivamente a un proceso de reforma de sus estructuras organizativas que apunten hacia la resignación de funciones en entes locales mejor posicionados para enfrentar las demandas de la población. Es más, el Estado encontraría en los entes locales una forma de despojarse de responsabilidades.

La incuestionable incapacidad del Estado y los partidos, instituciones políticas a través de las cuales se reproduce la democracia representativa, se convierte en una justificación para el planteamiento de una nueva organización del Estado en su ámbito territorial. Es aquí donde se inserta una de las concepciones de la descentralización, no exquisitamente delineada ni planteada, pero claramente expresada, de manera diversa, por quienes entienden la descentra-

lización como medio y herramienta para una particular concepción del desarrollo económico y político.

Por esa razón, la descentralización no es una vía automática hacia la democratización de los estados porque "el régimen descentralizado podría usar la descentralización como una técnica de relegitimación"; por eso, 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 y, al mismo tiempo, un medio para crear nuevas formas de canalización de las demandas que se dirigen al sistema político, esta vez no directamente al Estado, sino a los entes locales.

La descentralización puede ser también concebida como una respuesta política al desgaste de las instituciones en que descansa el sistema político, por eso no es casual que ésta haya tomado fuerza después de la acentuación de las protestas, los paros y numerosas acciones reivindicativas de los llamados movimientos sociales de los años 70 y 80 cuando se incrementan los intentos de reformas políticas en muchos países, sobre todo en el Sur, Centroamérica y el Caribe, pretendiendo encontrar en las reformas una posibilidad de controlar las protestas sociales.

También puede ser concebida como una rearticulación del Estado a los fines de fortalecerse mediante la tutela de los entes locales, a través de procesos de reformas territoriales, administrativas y políticas. En ese sentido, podríamos afirmar que en algunas ocasiones un proceso de reformas, en esencia, es de contrarreforma.

Como ejemplo del anterior 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 de descentralización en el marco de un Estado fuerte, con la finalidad de hacer más eficientes 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 formularsen a los municipios, a los cuales se les confirieron competencias de gestión, pero con limitados recursos y autonomía reales para su desempeño. Ese fue un proceso de desconcentración bajo la denominación de descentralización.

No obstante, a pesar del contenido de esa forma de descentralización, a pesar del sesgo antidemocrático del proceso, en su forma y en gran parte en su contenido, quedó como marco de ley que, una vez terminada la dictadura, fue inteligentemente retomado y reformado, dándole un contenido más democrático. Eso nos lleva a afirmar que independiente de las razones y de las fuerzas políticas que inicien un proceso de descentralización, a la postre se desencadena una serie de cambios institucionales a los fines de una mayor racionalización del ejercicio de la política, que pueden ser recuperados para lograr una mayor democratización política que potencie la participación, y de una mayor posibilidad de hacer más eficiente el uso de los recursos nacionales y locales.

En esa perspectiva, la descentralización, como dice Borja, es un "acto mediante el cual se reconocen determinadas competencias y capacidades a organismos que dejan de depender administrativa y jerárquicamente del Estado" (Borja, 1986). A través de esa descentralización se pueden desarrollar todas las iniciativas, capacidades y competencias para generar los recursos, no sólo para que las autoridades locales administren democráticamente sus demarcaciones, sino para promover el desarrollo de éstas, en lo económico, lo político y lo cultural. "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 asumir la gestión de intereses

colectivos y dotado 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, 1986:48).

La sistemática demanda de la sociedad civil de reivindicaciones en los niveles territoriales y locales, la exigencia de mayor autonomía de las diversas formas organizativas que esta crea para canalizar sus demandas, no sólo de oportunidades, sino de inclusión en la distribución de la riqueza y de los servicios, apuntan hacia un replanteamiento de las formas de toma de decisiones en los diferentes órganos del Estado.

Se argumenta que frente a la acción homogeneizadora del mundo que llevan a cabo los grandes consorcios y oligopolios económicos mundiales, se requiere de fuertes estados nacionales que sirvan de valladar a esa acción de esa nueva forma de existencia del capital.

Aparentemente tienen razón quienes así piensan. No obstante, el hecho de que las comunidades locales y las regiones asuman la responsabilidad del ejercicio administrativo y político de sus demarcaciones no implica un debilitamiento del Estado, sino un fortalecimiento del mismo en tanto que el principio de soberanía, que de manera abstracta descansa en un Estado nacional, adquiriría una dimensión concreta una vez sea asumido por la comunidad organizada políticamente en municipio, ayuntamiento o región.

Todo Estado, según el principio jurídico, ejerce su soberanía sobre las diferentes localidades que lo integran; el fortalecimiento de dichas localidades en tanto que expresiones parciales y particulares del todo, el Estado, significa esencialmente el fortalecimiento éste, dentro de una concepción más amplia de esa institución.

Vista desde esa perspectiva, la descentralización podría potenciar el fortalecimiento del debate de los problemas locales, muchas veces anulados por grandes debates nacionales e internacionales; y podría fortalecer los liderazgos locales que limitarían las distracciones que provocan las veleidades de algunos liderazgos nacionales. La descentralización podría limitar en los niveles locales los efectos perversos de los medios de comunicación, que banalizan la política y manipulan multitudes.

### **Estado, mundialización y descentralización**

Queda como pregunta no resuelta la manera cómo el Estado pueda sustraerse de las tendencias mundiales hacia la globalización, que con el impulso y desarrollo de las grandes corporaciones económicas transnacionales provoca un achicamiento del papel de esa institución. También cómo los poderes locales, que se supone sean más vulnerables, enfrentarían esa tendencia.

Esta circunstancia nos lleva a plantear que la descentralización no tiene ningún sentido sin participación y reconocimiento de la comunidad organizada de estar representada en los organismos decisorios fundamentales, de su participación e inclusión social. Ahí radica la democratización del Estado y, por lo tanto, se pone a prueba su definición de supuesto garante del bienestar colectivo.

Sin embargo, es posible que se haga un proceso de descentralización y que incluso pueda ser llamado una reforma del Estado, sin una sustancial modificación de las relaciones sociales, políticas y económicas del sistema capitalista que obstaculizan la real participación de la comunidad en la solución de sus problemas. Se puede lograr manteniendo aspectos formales de la democracia representativa e incluso puede hacerse creando una paradójica situación de establecerse un poder descentralizado "al nivel local

[...] más concentrado, más elitista y ejercido en contra de los pobres de manera más brutal que en el centro..." (Boisser, S. 1990).

Descentralizar para ampliar los espacios del ejercicio de la democracia significa crear mecanismos reales de participación y de inclusión, significa crear un aparato administrativo ágil, racional, pagado de acuerdo a las expectativas que crea el sistema y eso significa recursos materiales.

La descentralización es una construcción de diaria práctica de actores y sujetos que se va convirtiendo en cultura política cuya máxima expresión es la institucionalización del diálogo y la concertación entre partes, principalmente entre sociedad y Estado, no sólo, ni necesariamente, a través de las mediaciones partidarias.

El Estado Dominicano continúa la práctica de asumir y ejecutar actividades en algunas demarcaciones que son de exclusiva competencia de los entes locales. Es una práctica de aquella institución asumir la pavimentación de calles, o construir una cancha y hasta la limpieza y ornato de las calles etc., sin la más mínima consulta o información con las autoridades locales. El Estado asume esas tareas como forma de prebenda, de pago por la expresión de lealtades políticas expresadas en torneos electorales pasados o futuros.

De manera que para la cristalización de un proceso de descentralización y desconcentración, que permita a los entes locales crecer institucionalmente e incorporar a la población en la solución de sus problemas, es necesario modificar radicalmente las relaciones Estado/municipio, reconociendo cada uno el marco de sus competencias.

Generalmente pensamos que los obstáculos para el discurrir de sistemas políticos con un contenido democrático radican en las malas prácticas de las instituciones políticas de los grupos y clases sociales

organizados políticamente, principalmente en partidos. Sin embargo, los atrasos que tienen nuestros sistemas políticos difícilmente podrán ser entendidos si no identificamos y hacemos conciencia de que, en la sociedad civil y en sus diversas formas organizativas, también existen las actitudes no democráticas identificadas en las instituciones políticas (partidos, Estado, etc.).

Por esa razón los cambios de actitudes en las relaciones interinstitucionales, para que el municipio asuma sus competencias, pasan necesariamente por los cambios en la sociedad toda, mediante la interiorización y práctica de los valores esenciales de la democracia, que son la tolerancia, la participación, el respeto de los derechos ciudadanos y la responsabilidad cívica de asumir deberes para mejor exigir derechos. Sólo de esa forma podríamos pensar en la construcción de un contexto político que haga posible que el concepto de ciudadanía tenga algún significado.

En tal sentido, la sociedad civil juega un rol determinante para crear un clima político y moral que haga posible que el municipio asuma sus competencias.

## **Marco Legal y Competencial del Municipio Dominicano.**

### Las Competencias Municipales

En la República Dominicana no existe un código municipal en el correcto sentido de ese concepto, 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."

## **Marco Legal Vigente**

Leyes Relativas a los Municipios

Decreto 615-27 que hace inembargables los bienes de los ayuntamientos.

Ley 809-35 de Exención de Impuestos y Derechos Fiscales en favor del Distrito Nacional y de las Comunes.

Ley 3454-52 que deroga la Ley de Organización Comunal y la Ley Orgánica del Distrito de Santo Domingo y otras leyes.

Ley 3455-52 de Organización Municipal.

Ley 3456-52 de Organización del Distrito de Santo Domingo.

Ley 6232-63 que establece un proceso de planificación urbana.

Ley 397-64 sobre Compra de Inmuebles por parte de los Organismos Municipales.

Ley 55-65 que instituye el Sistema de Planificación en República Dominicana.

Ley 180-66 sobre Establecimiento de Arbitrios Municipales.

Ley 105-67 sobre Concursos para Obras de Más de \$10,000.00.

Ley 584-70 sobre Procedimientos que deben seguirse, una vez celebradas las elecciones, para un próximo ejercicio municipal.

Constitución de la República Dominicana, 14 de agosto de 1994.

## **Leyes que Modifican la Ley 3455**

### de Organización Municipal

- Ley 4381-56 que sustituye el nombre Común por el de Municipio y el Distrito de Santo Domingo por el de Distrito Nacional.
- Ley 5379-60 que modifica la Ley sobre Atribuciones y Deberes de los Gobernadores Civiles e Introduce Modificaciones a Leyes sobre Organización Municipal y de Organización del Distrito de Santo Domingo (cantidad de regidores por habitantes).
- Ley 5483-61 que suprime el párrafo del Art. 175 de la Ley 3455 de Organización Municipal y modifica a la vez el Art. 176.
- Ley 5505-61 que modifica el Art. 81 de la Ley 3455 de Organización Municipal y modifica a su vez el Art. 176 del 3 de febrero de 1961.
- Ley 5622-61 que instituye la Autonomía Municipal
- Ley 5792-62 que modifica el Art. 4 de la Ley 4401.
- Ley 673-65 sobre Revisión de Presupuestos de los Ayuntamientos y Otras Disposiciones Relativas a las Finanzas Municipales.
- Ley 35-65 sobre Publicación de Acuerdos, Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos Dictados por los Ayuntamientos.
- Ley 273-81 que modifica el Art. 46 de la Ley 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1956.

## **Leyes sobre Subsidios y Transferencias del Presupuesto Nacional a los Ayuntamientos**

- Ley 6139-62 bis que consolida la Autonomía Municipal (derogada o modificada por la Ley 73-63).
- Ley 624-73 que dispone que en lo sucesivo los ayuntamientos del país recibirán del Estado, a título de subsidios ordinarios, sumas fijas mensuales (modificada, derogando, cuatro artículos de la Ley 40-66).
- Ley 17-97 mediante la cual se destina en favor de todos los ayuntamientos del país el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos (deroga la Ley 140-83).

## **Leyes y Reglamentos sobre la Liga Municipal Dominicana**

- Ley 49-38 sobre Creación de la Liga Municipal Dominicana.
- Ley 3896-54 que inviste de Personalidad Jurídica a la Liga Municipal Dominicana y Dicta Otras Disposiciones.
- Ley 904-78 sobre Designación del Secretario General de la LMD.
- Reglamento sobre Organización y Funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana, del 26 de enero de 1988.
- Reglamento de Unidades de Administración y Servicios de la Liga Municipal Dominicana, del 3 de marzo de 1988.

### III. Las Propuestas de la Reforma Municipal

#### Iniciativas Relativas a la Descentralización

#### PARTICIPACION

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Creación de distritos electorales que vinculen a los electores con los candidatos municipales.
- Acciones** ➤ Campañas educativas.  
➤ Cambios en las leyes electorales.
- Dónde y Quiénes** ➤ Distritos electorales en todo el territorio nacional.  
Partidos políticos, candidatos, organizaciones de la sociedad civil y la Junta Central Electoral.
- Control y/o Criterio** ➤ Resultado de las consultas electorales.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Registro municipal de ONG.
- Acciones** ➤ Interacción entre las ONG y los diferentes niveles de gobierno.
- Dónde y Quiénes** ➤ En las unidades territoriales locales urbanas y rurales, los municipios.
- Control y/o Criterio** ➤ Lista de las ONG inscritas.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Objetiva representación de minorías políticas en el Congreso Nacional y en los ayuntamientos del país.
- Acciones** ➤ Participación de las minorías en la toma de decisiones de los partidos políticos. Leyes de asignación de cuotas a grupos.
- Dónde y Quiénes** ➤ Promover las candidaturas en el Congreso y municipios.

**Control y/o Criterio** > Leyes de asignación de cuotas.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Establecimiento de cabildos abiertos como mecanismo de consulta popular.

**Acciones** > Campañas educativas sobre el significado e impacto de los cabildos abiertos.

**Dónde y Quiénes** > En todos los municipios del país.

**Control y/o Criterio** > Rendición de cuentas del número de sesiones para cabildos abiertos.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Elección del Defensor del Pueblo Municipal.

**Acciones** > Campañas educativas sobre el tema.

**Dónde y Quiénes** > Sociedad civil, ONGS, comunidades de base, los municipios.

**Control y/o Criterio** > Elección del Defensor del Pueblo Municipal por voto popular. Leyes que enmarcan sus deberes y derechos.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Elección popular de gobernadores y alcaldes pedáneos.

**Acciones** > Campañas educativas y participación de la sociedad civil.

**Dónde y Quiénes** > Provincias y secciones rurales; candidatos votados.

**Control y/o Criterio** > Ello significaría un replanteamiento de las funciones de los síndicos.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Instaurar el plebiscito y el referéndum municipales, como nuevas formas de participa-

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- ción, además de las asambleas y colegios electorales; dirigidos a institucionalizar el derecho de los ciudadanos a fijar posición formal sobre asuntos de especial trascendencia que pudieran afectar en una forma u otra el interés de la comunidad.
- Acciones** ▶ Campañas educativas sobre los temas plebiscito, referéndum municipales, asambleas y colegios electorales.
- Dónde y Quiénes** ▶ El electorado, la Junta Central Electoral y los partidos políticos.
- Control y/o Criterio** ▶ Junta Central Electoral y sociedad civil.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Definición constitucional más precisa de las provincias (Título IX de la Constitución).
- Acciones** ▶ Cambios en la Constitución, redefinición de las provincias.
- Dónde y Quiénes** ▶ Sociedad civil, Estado, gobiernos municipales y Congreso.
- Control y/o Criterio** ▶ La Constitución.
- 

## INICIATIVAS DE LA LEGISLACION

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Consagración constitucional del régimen municipal y su autonomía mediante mecanismos que aseguren la participación popular.
- Acciones** ▶ Revisión del régimen municipal.
- Dónde y Quiénes** ▶ Estado, municipios, sociedad civil y partidos políticos.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

**Control y/o Criterio** > A través de las organizaciones de la sociedad civil reconocidas legalmente.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Revisión del régimen electoral a nivel municipal.

**Acciones** > Estudio y actualización de las leyes que rigen dicho régimen.

**Dónde y Quiénes** > A nivel municipal con la participación de la sociedad civil, los partidos políticos y el Estado.

**Control y/o Criterio** > Nueva ley electoral sobre el municipio.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Elección de regidores sobre la base de distritos electorales en las ciudades grandes.

**Acciones** > Definición y establecimiento de los distritos electorales.

**Dónde y Quiénes** > Sociedad civil, partidos políticos y municipios.

**Control y/o Criterio** > Número de distritos electorales establecidos.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Dividir el municipio en tantos distritos como regidores le correspondan e igual para alcaldes pedáneos, con la debida redefinición de funciones.

**Acciones** > Campañas educativas sobre el tema.

**Dónde y Quiénes** > Sociedad civil, partidos políticos, Congreso y municipios.

**Control y/o Criterio** > Mediante la ley para tales fines.

---

**Tipo o Agrupamiento** > Creación de cabildos menores en ciudades con más de 100,000 habitantes.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Acciones** ➤ Cambios correspondientes en la legislación.
- Dónde y Quiénes** ➤ Constitución, legislación correspondiente, sociedad civil, partidos políticos y municipios.
- Control y/o Criterio** ➤ Número de cabildos creados.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Establecer la revocabilidad del mandato para autoridades electas.

- Acciones** ➤ Campañas educativas sobre el tema.

- Dónde y Quiénes** ➤ Constitución, legislación correspondiente, sociedad civil, partidos políticos, Congreso y niveles de gobierno.

- Control y/o Criterio** ➤ Eligiendo la nueva autoridad reemplazante.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Revisión de la base jurídica de la LMD, descentralizando.

- Acciones** ➤ Acuerdos entre los partidos políticos, el Estado y los municipios.

- Dónde y Quiénes** ➤ Legislación correspondiente, LMD y partidos políticos.

- Control y/o Criterio** ➤ Nueva legislación descentralizada sobre el tema.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Revisión y actualización de la legislación municipal con el objetivo de sentar las bases para la formulación y elaboración de un Código Municipal (ordenamiento territorial, uso del suelo, protección de los recursos ambientales urbanos, etc.).

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Acciones** ➤ Campañas educativas sobre el tema, discusiones sobre el mismo.
- Dónde y Quiénes** ➤ Constitución, legislación correspondiente, sociedad civil, partidos políticos y municipios.
- Control y/o Criterio** ➤ Instauración y adopción del Código Urbano en todos los municipios, con sus respectivas disciplinas urbanísticas.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Impedimentos para postulaciones a cargos electivos a militares y funcionarios sin previa renuncia a sus cargos (por lo menos nueve meses antes de las elecciones).

- Acciones** ➤ Crear ley para tales fines.
- Dónde y Quiénes** ➤ El Congreso.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Elección popular del Defensor del Pueblo, que representaría los intereses de los municipios ante la legislación municipal y la sindicatura.

- Acciones** ➤ Elecciones de lugar y participación de la sociedad civil.

- Dónde y Quiénes** ➤ La sociedad civil y la Junta Central Electoral.

- Control y/o Criterio** ➤ La comunidad que puede revocarlo.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Crear espacios para los acuerdos políticos a través de mecanismos de participación en igualdad de condiciones y de respeto a las partes fundamentales de las sociedades lo-

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- cales y sus diversos grupos comunitarios.
- Acciones** ▶ Participación de los partidos, la sociedad local y Estado en la creación de esos acuerdos.
- Dónde y Quiénes** ▶ A nivel municipal con los partidos políticos y los grupos comunitarios que forman la sociedad civil.
- Control y/o Criterio** ▶ Acuerdos políticos logrados y el resultado de estos acuerdos.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Proyecto de división territorial de la Ciudad de Santo Domingo y la creación de minicabildos con relativa autonomía en términos competenciales, pero no independiente de la Sindicatura del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
- Acciones** ▶ Campañas educativas sobre el tema y discusión del mismo con la participación de los partidos, sociedad civil, Estado y cuerpos legislativos y discutirlo en el Congreso.
- Dónde y Quiénes** ▶ Distrito Nacional, el Ayuntamiento del Distrito Nacional, partidos políticos, el Estado, sociedad civil y el Congreso.
- Control y/o Criterio** ▶ Evaluación de los resultados de la gestión de los minicabildos.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Modificación del artículo 55 de la Constitución en aquellos aspectos en que el Poder Ejecutivo reduce las atribuciones de otros poderes (facultad de llenar vacantes de los síndicos y regidores; entrega o no de autorización para enajenar bienes inmuebles y aprobar de-

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

	terminados contratos y anulación por decreto de los arbitrios de los ayuntamientos).
<b>Acciones</b>	➤ Discusiones con participación de la sociedad civil y los partidos políticos sobre las modificaciones.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Municipios, partidos políticos, sociedad civil y Poder Ejecutivo.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Modificaciones acordadas y grado de reducción del Poder Ejecutivo.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Traslado al Congreso de la República de las competencias del Poder Ejecutivo en lo relativo a los ayuntamientos.
<b>Acciones</b>	➤ Discusiones y acuerdos sobre el nivel de competencias a ser trasladadas.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Ayuntamientos, sociedad civil, partidos políticos, Congreso y Poder Ejecutivo.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Competencias trasladadas al Congreso y aplicación de las mismas.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Elección popular del defensor del municipio.
<b>Acciones</b>	➤ Campañas educativas sobre el tema, elecciones de lugar y participación de la sociedad civil.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Municipios, candidatos a la posición y electorado.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Defensor del municipio, acciones en defensa del mismo y efectividad de las mismas.
<hr/>	

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Clara definición y delimitación de las responsabilidades del Poder Ejecutivo.
- Acciones** ➤ Acuerdos sobre dichas definiciones y delimitaciones.
- Dónde y Quiénes** ➤ Congreso, Poder Ejecutivo, sociedad civil y partidos políticos.
- Control y/o Criterio** ➤ Definición y delimitaciones del papel y responsabilidades del Poder Ejecutivo.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Reestructuración de la división política del país.
- Acciones** ➤ Acuerdos sobre la reestructuración de la división política.
- Dónde y Quiénes** ➤ Congreso, Poder Ejecutivo, sociedad civil y partidos políticos.
- Control y/o Criterio** ➤ Tipo de división política adoptada.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Acciones** ➤ Discusiones públicas sobre la misma.
- Dónde y Quiénes** ➤ Municipios, Congreso, Poder Ejecutivo, sociedad civil y partidos políticos.
- Control y/o Criterio** ➤ Adopción y aplicación de la ley, con sus respectivas disciplinas.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Creación de un impuesto único del ITBI recabado por los entes locales en sus respectivas demarcaciones.
- Acciones** ➤ Discusiones y entrenamiento sobre el tema.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

**Dónde y Quiénes** ➤ Congreso, partidos políticos, Poder Ejecutivo, sociedad civil y municipios.

**Control y/o Criterio** ➤ Adopción y aplicación del impuesto, así como efectividad del mismo.

---

**Tipo o Agrupamiento** ➤ 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: Los regidores, tal como se sugiere en el proyecto de ley de reforma a la Ley Orgánica del Distrito Nacional.

**Acciones** ➤ Diseñar y aprobar una ley que devuelva a los municipios esa prerrogativa y creen las Oficinas Técnicas Regionales de Planificación.

**Dónde y Quiénes** ➤ Poder Ejecutivo, Congreso, partidos políticos, sociedad civil y municipios.

**Control y/o Criterio** ➤ Eliminación de la ley y establecimiento de arbitrios, impuestos y tasas a través del Poder Legislativo de los cabildos.

---

## INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO

**Tipo o Agrupamiento** ➤ Reestructuración administrativa de los municipios: revisión de las funciones a desempeñar y de la estructura para asumir nuevas funciones, elaboración de presupuestos que garanticen eficiencia, mecanismos de

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

	control ciudadano y recursos para la descentralización.
<b>Acciones</b>	➤ Programas y proyectos de reestructuración administrativa de los municipios, campaña de capacitación.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Municipios y sus respectivas estructuras administrativas y gerenciales.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Niveles de calidad de los servicios ofertados a la municipalidad, dentro de un marco de eficientización y transparencia.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Modernización del municipio mediante la creación de una estructura más funcional, capacitación del personal e incorporación de tecnología administrativa más eficiente y democrática.
<b>Acciones</b>	➤ Programas de modernización y adopción de las nuevas tecnologías administrativas.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Municipios y sus respectivas estructuras administrativas y gerenciales.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Creación de estructuras administrativas eficientes y transparentes, capacitación del personal y cambio de la cultura de trabajo hacia una posición de servicio hacia la municipalidad.
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Establecimiento de la carrera administrativa a nivel municipal, junto con el escalafón, concurso público y evaluación de funcionarios y técnicos.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Acciones</b>             | ➤ Programas sobre la carrera administrativa, junto a una adecuación de los recursos humanos.   |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ➤ Todos los municipios y sus recursos humanos.   |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ➤ Adopción y aplicación de la carrera administrativa y eliminación del clientelismo partidista en este sentido.  |
| <b>Tipo o Agrupamiento</b>  | ➤ Seleccionar, analizar y comparar las experiencias que sobre descentralización en los ámbitos municipal, regional o territorial se han llevado a cabo en la República Dominicana, para calibrar de manera más objetiva tanto las experiencias como las propuestas y los alcances de una política de descentralización en el país. |
| <b>Acciones</b>             | ➤ Seminarios y asambleas.  |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ➤ Municipios y espacio de discusión de las organizaciones de la sociedad civil.  |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ➤ Percepción, en los diferentes niveles de gobierno, del impacto de propuestas y los alcances de una política de descentralización en el país.   |
| <hr/>                       |  |
| <b>Tipo o Agrupamiento</b>  | ➤ Creación de los Consejos Consultivos Municipales.  |
| <b>Acciones</b>             | ➤ Campañas educativas sobre los temas y discusión del mismo.   |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ➤ Municipio y sociedad civil.  |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ➤ Consejos creados y efectividad de los mismos.  |

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Aproximar la descentralización como medio y herramienta para construir una concepción de desarrollo económico, político, municipal y comunitario, por medio de reformas legales dentro de un marco participativo y abierto, en el que se replanteen las formas de tomas de decisiones en los diferentes órganos del Estado.
- Acciones** ▶ Análisis sobre el tema de descentralización y replanteamiento de las tomas de decisiones de los órganos estatales.
- Dónde y Quiénes** ▶ Municipio, sociedad civil, legislación y Estado.
- Control y/o Criterio** ▶ Nuevas formas de tomas de decisiones en los diferentes órganos del Estado.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Acuerdos entre los partidos políticos sobre la formación en materia municipal de los candidatos a cargos municipales.
- Acciones** ▶ Reuniones y foros.
- Dónde y Quiénes** ▶ Municipios, partidos políticos y regidores.
- Control y/o Criterio** ▶ Nivel de formación de los candidatos en materia municipal.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Definición y entrega de mayores atribuciones a los ayuntamientos.
- Acciones** ▶ Programa de traspaso y entrega de atribuciones a los ayuntamientos.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Dónde y Quiénes** ▶ Gobierno Central, ayuntamientos y atribuciones entregadas.
- Control y/o Criterio** ▶ Número de atribuciones entregadas y efectividad de la implementación de las mismas.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Decretos y acciones que promuevan la simplificación de procedimientos y el rescate ético de la gestión del Poder Ejecutivo (un comité de ética gubernamental en cada organismo de la rama del Poder Ejecutivo, con una unidad de información al público y editar una guía de servicios al público).
- Acciones** ▶ Programas de promoción sobre la simplificación de procedimientos y el rescate ético de la gestión.
- Dónde y Quiénes** ▶ Poder Ejecutivo y sus respectivos organismos.
- Control y/o Criterio** ▶ Nivel de rescate ético de la gestión y la calidad de la información y servicios ofertados al público.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ▶ Instauración de un órgano colegiado con participación también de las autoridades territoriales (Consejo Nacional Económico y Social o reformulación del Consejo Nacional de Desarrollo).
- Acciones** ▶ Estudios sobre órganos colegiados existentes.
- Dónde y Quiénes** ▶ Consejo Nacional Económico, Poder Ejecutivo, Congreso y autoridades territoriales.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Control y/o Criterio** ➤ Instauración y efectividad de los órganos colegiados adoptados.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Descentralización de la Contraloría General, la Secretaría Administrativa de la Presidencia y la Dirección General del Presupuesto, dotando a los gobiernos locales de capacidad política y autonomía presupuestaria.

- Acciones** ➤ Estudios y propuestas sobre descentralización de estas instituciones.

- Dónde y Quiénes** ➤ Poder Ejecutivo, gobiernos locales y Congreso.

- Control y/o Criterio** ➤ Nivel de descentralización de la Contraloría General, la Secretaría Administrativa de la Presidencia y la Dirección General del Presupuesto; y capacidad y efectividad de los gobiernos locales de alcanzar su autonomía presupuestaria.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Establecer mecanismos de descentralización de las inversiones públicas para garantizar su adecuada distribución territorial.

- Acciones** ➤ Mecanismos y programas de inversiones públicas.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Aplicación efectiva de la Ley 17-97 y ampliación de la capacidad de recaudación de arbitrios y subsidiaridad entre municipios.

- Acciones** ➤ Examinarla y rediscutirla.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ▶ Partidos políticos, sociedad civil, Gobierno Central y municipios.   |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ▶ Auditorias a las entidades involucradas.   |
| <hr/>                       |  |
| <b>Tipo o Agrupamiento</b>  | ▶ Crear, para el desarrollo de los municipios, dentro del contexto legal necesario y a partir del Estado, fondos rotativos e iniciativas financieras que contribuyan a la independencia económica de los mismos. |
| <b>Acciones</b>             | ▶ Políticas y programas de fondos rotativos e iniciativas financieras creadas.   |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ▶ Estado, Congreso, municipios y participación de la S.C.O.  |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ▶ Evaluación de impactos de los programas.   |
| <hr/>                       |  |
| <b>Tipo o Agrupamiento</b>  | ▶ Desconcentración y descentralización de algunos sectores de la administración pública (salud, agua, deportes, parques nacionales, obras públicas).   |
| <b>Acciones</b>             | ▶ Programar plazos e identificar sectores.   |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ▶ ONAPLAN, Gobierno Central y municipios.  |
| <b>Control y/o Criterio</b> | ▶ Evaluación de las políticas implementadas.   |
| <hr/>                       |  |
| <b>Tipo o Agrupamiento</b>  | ▶ Transferencia progresiva de competencias y recursos del gobierno central a las provincias y los ayuntamientos.   |
| <b>Acciones</b>             | ▶ Identificar competencia.   |
| <b>Dónde y Quiénes</b>      | ▶ Gobierno Central, provincias y ayuntamiento.   |

- 
- Control y/o Criterio** ▶ Niveles de eficiencia de las competencias y los recursos transferidos.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Mecanismos de descentralización de las inversiones públicas para garantizar su equitativa y eficiente distribución territorial.
- Acciones** ▶ Banco de Fomento de la Inversión.
- Dónde y Quiénes** ▶ Gobierno Central, Congreso y municipios.
- Control y/o Criterio** ▶ Niveles de inversión y alcance equitativo de la distribución de las mismas.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Diseñar en los entes municipales sistemas uniformes de contabilidad pública con sus respectivos manuales operativos.
- Acciones** ▶ Seminarios.
- Dónde y Quiénes** ▶ Municipios y sus respectivas direcciones financieras.
- Control y/o Criterio** ▶ Efectividad y confiabilidad de los nuevos sistemas contables y sus métodos.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Creación de Oficina Catastro Municipal.
- Acciones** ▶ Comisión para tales fines.
- Dónde y Quiénes** ▶ Municipios y sus sistemas administrativos.
- Control y/o Criterio** ▶ Efectividad, transparencia y niveles de recaudación logrados.
- 
- Tipo o Agrupamiento** ▶ Desarrollar iniciativas, capacidades y competencias para generar recursos para que el

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

	municipio fortalezca su administración acompañado por el desarrollo en lo económico, lo político y lo cultural.
<b>Acciones</b>	➤ Identificar fuentes de ingreso.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Municipio y su sistema administrativo.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Capacidad de generar recursos propios.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Traspaso a los municipios del cobro de algunos impuestos recaudados nacionalmente.
<b>Acciones</b>	➤ Programación y planeamiento de traspaso.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Gobierno Central, Congreso y municipios.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Alcance y efectividad de esos impuestos.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Solicitar préstamos a entidades financieras internacionales para implementar un programa de reorganización administrativa de los ayuntamientos, depurando su personal, optimizando su rendimiento.
<b>Acciones</b>	➤ Solicitar préstamos a entidades financieras.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Programar los planes
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Número de préstamos, capacidad económica local.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Traspasar el cobro de placas, patentes, impuestos sobre loterías y explotación de los recursos turísticos de parte de los entes edilicios.

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

- Acciones** ➤ Planes y proyectos de traspaso.
- Dónde y Quiénes** ➤ Gobierno Central, Congreso y municipio.
- Control y/o Criterio** ➤ Instancias traspasadas y efectividad de cobros de esos impuestos.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Ejecutar una campaña cívica exponiendo a la ciudadanía todos los servicios que ofrecen y la necesidad de fuentes de ingresos para ejecutarlos, aclarando por cuáles servicios y actividades empresariales se debe pagar una tasa.

- Acciones** ➤ Programar campañas de spot televisivo, cuña de radio y foros de discusión.

- Dónde y Quiénes** ➤ Municipios, medio de información y difusión y la OSC.

- Control y/o Criterio** ➤ Niveles de receptividad de esta campaña.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Crear asociaciones y/o consorcios con otros municipios y/o sector privado que propicien la independencia y estabilidad económica de los gobiernos locales.

- Acciones** ➤ Identificar los actores interesados en inversión.

- Dónde y Quiénes** ➤ Instituciones privadas y municipios.

- Control y/o Criterio** ➤ Medir el impacto de los consorcios y asociaciones.
- 

- Tipo o Agrupamiento** ➤ Capacitación en torno a las potencialidades de la descentralización como estrategia de

## Iniciativas Relativas a la Descentralización

	las instituciones del Estado y la LMD.
<b>Acciones</b>	➤ Programar y diseñar los proyectos.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Estado, LMD, municipios y universidades.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Niveles de efectividad de los proyectos y programas.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Capacitación a las autoridades del Estado sobre procedimientos y funciones de la descentralización.
<b>Acciones</b>	➤ Diseñar programas y contenido.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Entidades del Estado.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Porcentaje de los servidores públicos entrenados y cambio en la cultura de los servidores públicos.
<hr/>	
<b>Tipo o Agrupamiento</b>	➤ Elaboración de un documento guía para las discusiones entre los diversos sectores que en sus diferentes escenarios intervienen y/o se interesan por desarrollar un proceso de descentralización.
<b>Acciones</b>	➤ Discutir el documento en los espacios correspondientes.
<b>Dónde y Quiénes</b>	➤ Entidades del Estado, Congreso, OSC y municipios.
<b>Control y/o Criterio</b>	➤ Documento guía y discusiones sobre el tema de descentralización, así como consenso de los lineamientos y propuestas del documento.
<hr/>	

## Leyes Municipales Relativas a la Descentralización

- Párrafo:** Los ayuntamientos del país enviarán un informe trimestral a la Contraloría General de la República y a la Liga Municipal Dominicana contentivo de las formas en que se han utilizado los recursos establecidos en el Art. 1.
- Art. 9:** El 4% que reciben los ayuntamientos del Presupuesto público debe ser gastado en la siguiente proporción: hasta un 30% para servicios municipales y gastos operacionales; hasta un 30% para gastos de personal y un 40% para gastos de capital e inversiones en obras para el desarrollo económico y social.
- Art. 24:** Los ayuntamientos podrán crear de su seno o fuera de ellos las comisiones que estimen convenientes.
- Art. 1:** "Los acuerdos, ordenanzas, resoluciones y reglamentos dictados por los ayuntamientos serán publicados por dichos organismos municipales". Esta publicación debe realizarla el Síndico.
- Artículo** 37 relativo a las prerrogativas del Congreso que puede "Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas..."
- Ley 5220-59** sobre la división territorial, traza los límites de las provincias (no se refiere a su régimen)
- Decreto 613** que crea los Consejos Provinciales de Desarrollo.
- Ley 118-56** En su párrafo 11 se refiere a la facultad del municipio de hacer las concesiones para los servicios telefónicos urbanos, reglamentando además la clase de postes y su ubicación.
- Ley 3455** sobre arbitrios.

## **Proyectos de Ley e Iniciativas Relativas a la Descentralización**

Decretos y acciones que promuevan la simplificación de procedimientos y el rescate ético de su gestión (un comité de ética gubernamental en cada organismo de la rama del Poder Ejecutivo, con una unidad de información al público y editar una guía de servicios al público).

- Revisión y actualización de la legislación municipal.
- Regionalización de las acciones del Estado.
- Ley orgánica de ordenamiento territorial.
- Creación de distritos electorales que vinculen a los electores con los candidatos municipales.
- Creación de cabildos menores en ciudades con más Elección popular de gobernadores y alcaldes pedáneos y separación de la fecha de elección de autoridades locales de las legislativas y presidenciales
- Elección de regidores sobre la base de distritos electorales en las ciudades grandes.
- Revisión del régimen electoral a nivel municipal.
- Creación de distritos electorales que vinculen a los electores con los candidatos municipales.
- Creación de cabildos menores en ciudades con más de 100,000 x habitantes.
- Elección popular de gobernadores y alcaldes pedáneos y separación de la fecha de elección de autoridades locales de las legislativas y presidenciales.
- Elección de regidores sobre la base de distritos electorales en las ciudades grandes.

Creación y establecimiento de los Consejos Provinciales de Desarrollo como instancias de coordinación intermunicipal (autoridades electas y representantes del gobierno y líderes de asociaciones de de-

sarrollo, apoyados por las Oficinas Técnicas Provinciales.

- ▶ Modificación del artículo 55 en aquellos aspectos en que el Poder Ejecutivo reduce las atribuciones de otros poderes (facultad de llenar vacantes de los síndicos y regidores, entrega o no de autorización para enajenar bienes inmuebles y aprobar determinados contratos y anulación por decreto de los arbitrios de los ayuntamientos).
- ▶ Reforma de la ley para hacer posible una mayor participación y control de la comunidad en la elección de los /as regidores /as, síndicos /as, diputados /as y senadores /as.
- ▶ Descentralización de la Contraloría General, la Secretaría Administrativa de la Presidencia y la Dirección General del Presupuesto, dotando a los gobiernos locales de capacidad política y de autonomía presupuestaria (Art. 55 y Ley de Presupuesto).
- ▶ Ley de Ordenamiento Territorial elaborado por Foro Urbano.
- ▶ Proyecto de división territorial la Ciudad de Santo Domingo y la creación de minicabildos con relativa autonomía tanto en términos competenciales, pero no independiente de la Sindicatura del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

### **3.1 Comentario sobre las propuestas**

Una lectura atenta a estas propuestas recogidas de diversos documentos y de una gran variedad de instituciones y singulares personas nos dice que de manera taxativa son relativamente pocas las demandas, iniciativas o propuestas de descentralización.

Sin embargo, es notoria la cantidad de propuestas y/o demandas de participación, las cuales pueden ser leídas como exigencia, de asumir funciones o de incidencia en los órganos de toma de decisiones, pero no expresan una clara conciencia de la pertenencia de la demanda de descentralización.

Otro elemento que llama la atención es que cuando se toca el tema de la descentralización en los medios académicos, políticos, de las organizaciones comunitarias o las ONG, el acento se hace fundamentalmente en la exigencia del derecho al ejercicio de determinadas competencias, pocas veces de los deberes e iniciativas que deben acompañar la asunción de las competencias.

Las demandas de participación, que son las más frecuentes entre las exigencias de modificación de la forma de gestión municipal, paradójicamente, generalmente están más dirigidas al Estado y sus órganos que a la institución municipal.

Ello estaría expresando de otra manera la marcada tendencia de las organizaciones comunitarias de exigir al Gobierno central demandas cuyas respuestas son competencias esencialmente de los ayuntamientos. Por eso resulta muy importante la educación municipal alrededor de cuestiones concretas, como son los diseños de planes para resolver problemas concretos. Sólo así se crearían los espacios para el diálogo que permita elevar el contenido de las demandas y donde se consignen no solamente derechos, sino deberes.

#### **IV. Lineamientos para el Diseño de una Ley de Descentralización**

##### **4.1. Premisas básicas**

El Estado dominicano tiene rasgos altamente centralizadores, ya se ha dicho, pero es al mismo tiempo muy débil desde el punto de vista del funcionamiento de sus instituciones.

A pesar de que tenemos muchos años de una forma política basada en la democracia representativa, los sistemas políticos y de partidos acusan significativos rasgos de debilidad; ello nos conduce a la conclusión de que un Estado centralizado no significa necesariamente que sea fuerte.

Esta realidad plantea el tema de cómo es posible abocarse a un proceso de descentralización con un Estado institucionalmente débil, y si no es más práctico el fortalecimiento de éste. Un proceso de descentralización en que se reconozcan, asignen y se asuman competencias en los niveles locales sería una forma de propiciar el fortalecimiento de esas instancias, de la división de los poderes que se constituiría no solamente en una oportunidad para hacerlo más fuerte, sino más democrático. De ese modo la descentralización en la República Dominicana no es solamente una necesidad para el sistema en su conjunto, sino que dado el estado de situación del Gobierno central se presenta como una oportunidad para que las regiones y provincias se doten de un proceso que a la vez sea un medio para potenciar sus posibilidades de desarrollo.

De ese modo la debilidad institucional de la sociedad dominicana, lejos de ser un obstáculo, puede ser convertida en una oportunidad para impulsar exitosamente un proceso de descentralización. Por eso, este proceso tiene un contenido altamente político, a pesar de su complejidad y del déficit de esta sociedad en términos políticos, sociales y culturales.

Esto constituye uno de los desafíos más importantes que enfrenta el proceso de descentralización en la República Dominicana. Ello así porque la descentralización es, en esencia, un gran acuerdo político, un eje transversal que atraviesa todos los actores e instituciones que configuran un sistema político y a la sociedad toda, vale decir, a todos los sistemas y subsistemas que le dan forma y especificidad.

En la sociedad dominicana, la esfera política aparece con un real sobredimensionamiento sobre las demás esferas de la vida social; esto es debido, entre otros factores, a la dilatada presencia de fuertes liderazgos en la vida de los partidos y las luchas y pasiones que se generan alrededor de ellos. En los espacios locales, el ámbito de las relaciones sociales es-

tá más directamente impactado por la política, por lo cual lo político se sitúa en una posición determinante en el funcionamiento de las instituciones.

En tal sentido, las regiones, las provincias, ciudades y demás unidades territoriales tendrán un comportamiento esencialmente determinado por las relaciones de los partidos políticos, en tanto agentes fundamentales de la esfera de la política. Esta circunstancia cobra mayor importancia cuando se tomen decisiones generales, como la descentralización que incidirá de manera determinante sobre los intereses locales.

De ahí la importancia de la necesidad de la creación de espacios para acuerdos políticos a través de mecanismos de participación en igualdad de condiciones y de respeto a las partes fundamentales de las sociedades locales. Si bien los acuerdos políticos involucran en las comunidades locales de manera especial a los partidos, los diversos grupos comunitarios y de interés en los espacios locales tienen mayor incidencia en la política y sobre los políticos, que a nivel general, por lo cual son actores de primer orden, que deben tomarse en cuenta para que cualquier acuerdo político pueda tener el resultado esperado.

La región, provincia, municipio, ciudad, paraje o sección, con sus particulares gradaciones, están integradas por una red de relaciones de sistemas institucionales de varios tipos:

1. 1. Un nivel general o institucional propiamente dicho, integrado por clases y/o grupos sociales en tanto unidades analíticas que establecen relaciones en las esferas de la economía, la política y en actividades sociales y culturales, el gobierno y sus dependencias (ministerios, instituciones autónomas, etc.; las familias, la economía y la religión).

2. 2. Un nivel o esfera particular donde realizan las redes de las diversas relaciones sociales que se expresa en los partidos políticos, el cuerpo de funcionarios públicos, los medios de comunicación, las asociaciones comunitarias, los funcionarios elegidos y las autoridades civiles (locales y supralocales) y las autoridades militares.

Para que un proceso de descentralización sea viable resulta imprescindible establecer un diseño de participación, el cual no puede ser un simple escenario para discutir y llegar a acuerdos generales en el plano de intencionalidad política, sino un diseño viable de desarrollo comunitario. A través de planes de desarrollo en sus diversas modalidades: estratégicos, puntuales o sectoriales, los cuales en su diseño y ejecución se constituyen en un escenario para el desarrollo de la cultura democrática, de la capacitación municipal para la descentralización y para la concertación.

Sin embargo, la concertación debe trascender el arte de articular intereses diversos o hacer labores de ingeniería política para conciliar intereses intra y extrasociales para lograr acuerdos casi siempre coyunturales. La concertación, para que un proyecto de descentralización tenga una finalidad legítima, en términos políticos, debe tener una proyección de largo alcance.

También debe concebirse como un proyecto de gestión política viable en cuanto cuente con recursos técnicos suficientes y con la articulación de los diversos saberes y voluntades que existen en la sociedad.

En tal virtud, una acción de carácter político como esta requiere de propuestas sustentadas con rigor analítico y científico, acompañado de un significativo sentido práctico y ésta es una conjugación muy difícil, aunque no imposible.

Finalmente, si bien un proceso de descentralización en la República Dominicana resulta ser una experiencia nueva, que se hará sobre las bases de instituciones políticas muy débiles, independientemente de dicha debilidad, en lo esencial, es sobre las bases de esas instituciones donde tendrá que descansar el proceso de descentralización. No podemos inventarnos otra.

El tal sentido, la Liga Municipal Dominicana (LMD), los ayuntamientos y la figura del gobernador provincial constituyen las instituciones fundamentales para avanzar en el proceso. Ello implica un nuevo enfoque de ellas de parte del Gobierno central y de los partidos políticos. Estos últimos deberán situar el tema del municipio en el primer plano de sus agendas y replantearse las formas de participación y de representación política en las instancias donde se toman las decisiones fundamentales para el funcionamiento del sistema político, porque la principal oportunidad para el ejercicio de la gestión municipal eficiente y eficaz descansa, fundamentalmente, en un entorno político favorable y que la sociedad local que le sirve de marco tenga el desarrollo de una conciencia cívica que permita relaciones positivas e interactivas con las autoridades locales,.

## **V. Requisitos Básicos para Desarrollar un Proceso de Descentralización**

- 1.1 La descentralización es un acto de voluntad política que debe ser concebida en el marco de una reforma global del Estado.
- 2.2 Siendo la descentralización un proceso de asignación de competencias y de recursos a ser administrados por una unidad territorial y política de carácter local, la asignación de esos recursos deberá estar precedida de acuerdos sobre los ámbitos de la descentralización y sobre normativas en torno al uso de dichos recursos. En

tal sentido, los entes locales deberán hacer una presentación de planes de desarrollo (estratégicos o sectoriales), claramente diseñados, donde se describan los mecanismos de aplicación, manejo presupuestario, rendición de cuentas, sistema de evaluación, etc.

- 3.3 Para asumir una competencia se deberá identificar los recursos humanos y materiales con que se cuenta para tales fines. Ello permitirá determinar los alcances de la descentralización, vale decir, cuáles servicios, cuáles aspectos o esfera del ejercicio del poder serán descentralizados.
- 4.4 Mecanismos de evaluación, integrados por equipo o comisiones, acordados entre los actores políticos y sociales determinantes de la localidad, las cuales se podrán asesorar o eventualmente contratar a firmas o instituciones acreditadas a los fines de evaluar los proyectos y desempeño de competencias asumidas por las autoridades locales. La forma de evaluación y quienes evaluarán será acordada al inicio de cualquier proyecto. Con ello se evitarían las eventuales posiciones de boicot a la evaluación por alguna de las partes o actores envueltos en el proceso.
- 5.5 Medición de los resultados de los procesos de descentralización a través de los criterios: índices de desarrollo humano en términos de la calidad de vida, la renta per cápita, nivel de educación, de esperanza de vida, niveles de participación de la sociedad civil, de la prestación y situación de servicios y equipamientos, tanto en las zonas urbanas como rurales de la localidad.
- 6.6 Iniciar un proceso de clasificación de tipos de municipios, sus recursos, tipo de gestión. (Si bien se tiene la información general sobre los municipios, no se ha hecho una sistematización y clasificación de los mismos, a los fines de es-

tablecer eventuales acuerdos de métodos de gestión basados en la colaboración, sobre todo para aquellos de mayores limitaciones de recursos materiales y humanos).

- 7.7 Examinar las posibilidades de completar las iniciativas en términos legales y políticos vigentes sobre la descentralización administrativa en el ámbito regional, complementándolas con disposiciones y leyes que tiendan a hacer de estas regiones entidades políticas. Para tales fines, las asociaciones de municipios de las regiones donde se han creado, los Consejos de Desarrollo Provincial y las asociaciones de diversos tipos que se agrupan en tanto entidades regionales podrían ser la base para la creación de órganos políticos de dirección regional institucionalizados con funciones y competencias claramente establecidas. La región como entidad política no es solamente una simple demarcación geográfica, sino una institución política que requiere de una cultura y de una práctica que, forjadas día a día, es un proceso que se asume y construye diariamente; por lo tanto, si queremos instituir la región como expresión política a los fines de lograr la descentralización, se debe comenzar con formas simples y previo análisis de las posibilidades de viabilidad.
- 8.8 La descentralización requiere de un personal capaz de asumirla en términos técnicos. En tal sentido, se requiere funcionarios con espíritu de cuerpo, el cual se forja con la interiorización de los elementos esenciales de la misión de la institución donde presta servicio. Para ello, es necesario garantizar la permanencia en el puesto de éstos. Esto se logra en la administración pública a través de la creación de normativas que establezcan claramente cuáles son los puestos técnicos y cuáles son para asignación de lógi-

ca confianza política de los administradores políticos de la referida administración.

- 9.9 Es fundamental el diseño de un proyecto de capacitación nacional municipal, donde se aprovechen los recursos humanos y materiales ya desarrollados en este sentido en universidades y en algunos centros de educación habilitados para tales fines. También, de una asistencia técnica de organismos nacionales e internacionales de reconocido conocimiento en los temas de gestión local.
- 10.10 Un sistema nacional de levantamientos de datos e informaciones sobre todas las municipalidades que permita tener el conocimiento necesario para potenciar las vocaciones de cada una de las regiones y municipios del país a los fines de dotar de un mayor sentido de pertinencia y racionalidad los planes y políticas de desarrollo local. También, para orientar el gasto público con los mismos criterios.
- 11.11 En todo proyecto de planificación del desarrollo y de la participación, como lo es en esencia la descentralización, participan tres agentes sociales fundamentales: el sector público, el privado y la comunidad, organizada o no. De la manera que se realice la dinámica de las relaciones de esos agentes sociales, depende que el proceso contribuya al desarrollo de la cultura democrática y de la eficiencia y eficacia de dicho proyecto. En tal sentido, es de primera importancia que se definan los roles de cada uno de esos sectores y que se garantice su espacio y rol en el proceso.

## **VI. Los Pasos para el Impulso del Proceso de Descentralización**

- 1.1 Elaboración de un documento guía que recoja todas las iniciativas sobre modificaciones del

régimen municipal dominicano, sobre todo aquellas relativas a la descentralización para elaborar los lineamientos básicos de un proyecto de ley de descentralización, para ser sometido a discusión entre los diversos sectores que en sus diferentes escenarios intervienen y/o se interesan por desarrollar un proceso de descentralización.

- 2.2 Entre los sectores arriba mencionados se procederá escoger un número de personas que, por su cantidad y reconocido conocimiento de los temas municipales, garantice la necesaria eficiencia para identificar, de manera puntual, las competencias, funciones y aspectos del ejercicio del poder y de la administración pública, que puedan ser objetos de discusión a los fines de determinar la pertinencia y posibilidad de ser asumidas por los municipios e instituciones que existan o se puedan impulsar para los procesos de descentralización.
- 3.3 Una vez identificadas estas competencias y funciones, crear espacios permanentes para una discusión que permita llegar a un acuerdo entre los partidos y miembros de la sociedad civil para las correspondientes acciones que culminen con su descentralización.
- 4.4 Seleccionar, analizar y comparar las experiencias que sobre descentralización en los ámbitos municipal, regional o territorial se han llevado a cabo en la República Dominicana, para calibrar de manera más objetiva tanto las experiencias como las propuestas y los alcances de la política de descentralización en el país.
- 5.5 La metodología para discutir el proyecto de ley debe ser racional, pero que garantice una participación que logre recoger las más variadas opiniones, que se logre la participación plural de los actores y que refleje la diversidad de las sociedades locales constituidas en municipio.

En tal sentido, las discusiones se harían por asambleas de los siguientes tipos:

- a) Municipales, integradas por representantes de las organizaciones políticas con locales radicados en el municipio y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales elegirán a sus representantes a la asamblea provincial.
- b) Provinciales, las cuales estarán integradas por representantes de todos los municipios, los distritos municipales, las organizaciones de la sociedad civil y el gobernador provincial.
- c) Regionales, integradas por representantes de las provincias elegidos en la asamblea provincial y por los gobernadores de las provincias de la región.
- d) Representantes del Distrito Nacional, integradas por funcionarios municipales electos en proporción a la representación en el Ayuntamiento de esta demarcación, y por los partidos políticos con locales para realizar sus actividades, representantes de la sociedad civil y un funcionario de la Liga Municipal Dominicana.

## **VII. Proceso para el Diseño de la Propuesta**

- 1.1 Presentación de la propuesta a los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil
- 2.2 Discusión de la misma para fines de consenso entre delegados de los partidos políticos.
- 3.3 Discusión de la propuesta para fines de consenso entre delegados de las organizaciones de la sociedad civil.
- 4.4 Una vez se llegue a consenso de parte de los partidos políticos, someter sus acuerdos a las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar un máximo de entendimiento sobre los contenidos y alcance de las propuestas.

5.5 Las discusiones y acuerdos deberán hacerse por regiones y finalmente crear una comisión nacional que sistematice lo convenido entre todas las partes.

La propuesta deberá estar elaborada por los menos 40 días antes de las próximas elecciones nacionales.

## **VIII. Una Experiencia a Tomarse en Cuenta y una Nueva Propuesta de Descentralización**

### 8.1 La experiencia de Salcedo

Así como es limitada la literatura sobre descentralización en la República Dominicana, las propuestas y las experiencias sobre ese tema son limitados en cantidad y en calidad; sin embargo, en la provincia de Salcedo en los primeros años de la década de los 90 se llevó a cabo una serie de iniciativas de desarrollo y de concertación entre diversos sectores de la vida social y política de esa provincia, donde se ensayaron con relativo éxito formas de descentralización, sobre todo en el plano de la salud.

Entre los principales elementos a destacar está el abanico de organizaciones creadas para promover la participación y el desarrollo de la comunidad, la articulación en los niveles territoriales de esas organizaciones, la puesta en marcha de iniciativas de las instituciones municipales de la provincia con las autoridades del Gobierno central y la creación de las denominadas Oficinas Técnicas Provinciales, OTP, para asesorar y contribuir al diseño de políticas de desarrollo a ser ejecutadas por la municipalidad en coordinación con las organizaciones comunitarias.

Se llevaron a cabo planes de reparación y de construcción de escuelas, de diseño de proyectos educativos elaborados por las OTP, de los Sistemas Locales de Salud, de intervenciones urbanas coordinadas por el municipio y la comunidad, entre otros. Se crearon las siguientes formas organizativas. Son éstas:

- Agentes de desarrollo comunitario.
- Organización de comités de desarrollo, en los niveles provinciales y municipales.
- Organización de comités barriales para acciones puntuales.
- Formación de coordinadores municipales.

En ellas se integraban las diversas organizaciones comunitarias de la provincia. La experiencia no creó mecanismos institucionales permanentes para un mayor desarrollo de la misma en términos de espacio y tiempo. Eso no se logró porque faltó el contexto de acuerdo entre los partidos para su impulso, además porque esa experiencia se desarrolló en medio de fuertes pugnas entre las fuerzas que la impulsaron y el Gobierno central. Las iniciativas de cambio en los niveles locales pueden potenciar políticas de descentralización, a la vez que sirven para relacionar las sociedades locales con sus autoridades inmediatas, siendo además momentos para crear espacios de diálogos entre esas sociedades y el Gobierno central.

Independientemente de las dificultades que enfrentó la experiencia de Salcedo, con ella se demostró que las comunidades cuando se unen alrededor de proyectos de desarrollo político y social se convierten en el mejor de los recursos para producir cambios favorables en las comunidades locales, el desarrollo, pero también que ningún proyecto de descentralización es viable si ello no se realiza en un contexto político nacional y sin un acuerdo entre los partidos para tales fines.

Además de las dificultades de orden político, en lo relativo a las articulaciones de las organizaciones y actores sociales se incurrió en la multiplicación de formas organizativas que implicaban duplicidad de esfuerzos y de recursos materiales, de acometer acciones al margen de planes globales, muy espontáneos sin visión de conjunto, de bajo nivel de coordinación con los proyectos nacionales y/o regionales,

de ese modo el encuentro entre gobierno nacional y sociedad no se podía plasmar.

Uno de los principales aportes de los procesos de descentralización es que crea un espacio para la participación y la concertación como medio de creación de la cultura democrática. Para ello es necesario que los actores políticos se confronten en el diálogo; y la actitud de no retraimiento de parte de algunos sectores políticos claves en Salcedo quizás fue el elemento que más influyó a un mejor desarrollo de dicha experiencia.

## **8.2. Propuesta de Descentralización del Distrito Nacional**

Este breve comentario sobre la experiencia de Salcedo, arriba esbozado, puede ser útil para el análisis de los proyectos de descentralización planteados para la división política y territorial del Distrito Nacional, como el elaborado por el Dr. Tirso Mejía Ricart y depositado en el Congreso de la República para fines de conocimiento y aprobación.

Esta propuesta parte de una premisa sobre la cual hay un generalizado consenso: el crecimiento espacial y poblacional de la ciudad de Santo Domingo y de algunos asentamientos que integran el Distrito Nacional (DN) se ha convertido en uno de los principales problemas para una más eficiente gestión del Ayuntamiento de esta última unidad política y territorial.

De ahí la necesidad de una división política y territorial del DN para lograr mayores niveles de vinculación entre autoridades municipales, desconcentrando y descentralizando las competencias del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), traspasándolas a las nuevas unidades territoriales que para salvar algunas cuestiones de carácter legal, o esencialmente de nomenclatura, el proyecto denomina Comuna,

voz que en el pasado hacia alusión al ayuntamiento que hoy conocemos.

La división propuesta es de seis comunas identificadas geográficamente y con sus correspondientes números de población. Este proyecto, como toda propuesta de descentralización, para su cristalización y cumplimiento de su objetivo requiere de un sólido consenso entre las diversas fuerzas políticas, económicas y sociales del DN y sobre todo de la ciudad capital por la diversidad de intereses radicados en esta urbe.

En tal sentido, los lineamientos en que se base la ley en que se sostenga el proyecto deberá contemplar, entre otros, los siguientes elementos:

- 1.1 En lo que se refiere al entorno físico y poblacional de las nuevas unidades territoriales debe tenerse en cuenta las conexiones internas, tanto de esas unidades como las relaciones que se establecerán entre ellas, a los fines de poder determinar las tendencias del crecimiento poblacional de esa y las otras zonas aledañas, vale decir del crecimiento de la urbe capitalina y del Distrito Nacional
- 2.2 Las características sociales, culturales y económicas de las nuevas unidades.
- 3.3 Un perfil en que se describan las características de la economía de la zona, su industria, su comercio, el empleo y la situación agrícola del entorno de esas unidades.
- 4.4 Los recursos de que disponen esas comunas. Ello podría ser un indicador de las posibilidades de ellas de ser relativamente autosuficientes. También una forma de evitar que se profundicen las desigualdades territoriales que se expresan en las diferencias en las condiciones físico-ambientales y de uso de suelo de la ciudad de Santo Domingo.

- 5.5 La proximidad física es un criterio base para cualquier división territorial, pero las variables socio - demográficas son fundamentales para determinar la sostenibilidad del proyecto de unidad territorial que se piensa crear.
- 6.6 Evitar que se legalicen las desigualdades sociales al crear comunas que por los recursos materiales y humanos allí radicados podrían estar en una desventaja comparativa con relación a otras comunas. Ello implica que si bien no debe haber diferencias en cuanto a la asignación de competencias, los recursos humanos y materiales, en que se basa todo principio de descentralización, al momento de la asignación de los mismos se deberá tomar en cuenta las desigualdades sociales que se expresan en la desigual apropiación del suelo, en lo que se refiere al valor de la renta diferencial y absoluta de ese bien. En las diferentes experiencias de descentralización de grandes urbes es generalizada la queja de la creación de comunas o ayuntamientos pobres y ricos, saliendo de éstos últimos, casi siempre, los síndicos o alcaldes candidatos a la presidencia de la república.
- 7.7 Deberán quedar claras las competencias de las nuevas unidades, sus fuentes de financiamiento, la forma de elección de los nuevos funcionarios ejecutivos, si además de tener esas funciones tendrán funciones administrativas; las relaciones de esas unidades con las autoridades del "gran ayuntamiento" dirigido por el "gran síndico". En la propuesta hay un esbozo general de las competencias, pero quizás no sea sobreabundar si se examinan sus competencias a la luz de nuevas iniciativas de participación de la comunidad en la gestión de esas nuevas demarcaciones y también replantear las funciones del regidor y de los funcionarios administrativos.

8.8 Examinar la posibilidad de que una vez puesto en funcionamiento el proyecto de una experiencia de descentralización compuesta por regidores que, siendo ediles de su demarcación menor, formen parte del "gran ayuntamiento", convertida a esta última institución en el espacio político local para todo el DN, lo cual podría ser lo mismo que los regidores o representación de ellos y/o los síndicos de una provincia y/o una región se constituyan en asambleas provinciales y/o regionales como espacio político para tratar los temas de interés de esas demarcaciones.

### **IX. Algunos Alcances sobre el uso de los Recursos Asignados por el Gobierno Central a los Municipios**

Una de las quejas más frecuentemente externadas por las autoridades municipales es la cuantía de los recursos materiales de que disponen. Como sabemos, la mayor fuente de ingreso de los municipios deriva de la asignación que el Gobierno central hace a los municipios mediante la Ley 17/97. Dicha ley consigna que estos entes locales recibirían el 4% de los ingresos fiscales del Gobierno.

Actualmente los cabildos demandan que esa asignación sea elevada hasta 10, incluso algunos plantean que se inicie un proceso de alza anual hasta llegar a más del 20%.

Creemos que efectivamente la asignación presupuestal que reciben los ayuntamientos de parte del Gobierno debe ser sustancialmente aumentada. No obstante, es preciso puntualizar algunas observaciones. Se han hecho estudios sobre el comportamiento de algunas autoridades municipales en lo relativo a su capacidad recaudadora, determinándose que el incremento de la asignación presupuestal con la ley 17/97 no se ha correspondido con un incremento de

la capacidad recaudadora de muchos ayuntamientos, sino que, por el contrario, esta ha disminuido.

Tampoco se nota una mejoría sustancial de los servicios municipales, luego de la evaluación de la referida ley, algo que hubiese sido posible con un uso más racional de los recursos asignados. La ley es clara en cuanto a los porcentajes que deben dedicarse a los rubros, inversiones (40%), gasto de personal (30%) y gasto corriente (30%). Sin embargo, no establece claramente que se entienda por inversiones o gasto corriente, porque es muy posible que un gasto atribuido a estos dos últimos rubros bien podría ser del gasto de personal.

Por consiguiente, tanto para una mejor aplicación de esa ley como para incrementar la asignación hasta los niveles demandados se precisa de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, en el que de alguna manera deberá involucrarse la sociedad civil y se establezcan entre otros puntos los siguientes:

- 1.1 Que cada ayuntamiento debe hacer una planificación con participación comunitaria, en la cual se consigne los gastos presupuestarios en base a planes, proyectos y actividades de desarrollo y servicios claramente diseñados, con todos sus componentes.
- 2.2 Que esos planes se someterán a evaluaciones de sus impactos en la calidad de vida del municipio. Dichas evaluaciones las realizarán firmas independientes, contratadas mediante concurso se harían con los mismos criterios como se evalúan los proyectos de las instituciones privadas y de las ONG.
- 3.3 Que cada municipio se dote de un procedimiento administrativo bien definido para garantizar la transparencia y racionalidad de la gestión.
- 4.4 Determinar las sanciones o penas que serán aplicadas a las autoridades que no cumplan los acuerdos asumidos antes de recibir su asigna-

ción presupuestal. A ese propósito, sería muy útil contemplar el tipo de sanción en un proyecto de ley en curso sobre la responsabilidad del funcionario público.

- 5.5 Someterse a una evaluación anual del manejo presupuestario, a través de auditorías, entre otros métodos de control y evaluación.
- 6.6 Institucionalizar la celebración de por lo menos dos sesiones de las llamadas salas capitulares de los ayuntamientos para discutir el estado de situación de los proyectos de desarrollo municipales programados y que sirvieron de base para la asignación presupuestaria en base a la Ley 17/97. Para ello los cabildos abiertos, que son una práctica del ejercicio de la gestión municipal dominicana, pueden ser perfectamente el espacio para esa discusión.
- 7.7 Definir claramente qué significa gasto corriente, gasto de inversión y gasto de personal.

Sin un acuerdo en que se establezcan claramente los compromisos, el aumento de la asignación presupuestal a los municipios no sería garantía de que los nuevos recursos asignados serían utilizados con transparencia, racionalidad y pulcritud para que cumplan el fin propuesto, que es el que estos entes representen un papel no solo político, sino de agentes generadores de empleos productivos y de desarrollo en sus demarcaciones.

## **X A modo de conclusión**

La debilidad institucional de la República Dominicana radica, entre otros factores, en el significativo atraso que acusa su clase política en cuanto a su capacidad de llegar acuerdos de largo alcance y que implican cambios sustanciales en el manejo de la cosa pública y en el establecimiento de leyes y reglas de juego que normen las relaciones entre los

grupos y clases sociales que accionan en los diversos ámbitos de la política.

Los puntos desarrollados en el discurrir de este trabajo nos llevan a esa conclusión. Por tal motivo, pensamos que es necesario iniciar un proceso de reforma institucional ideal y moral del sistema político en varias vertientes, en que el tema de la descentralización y la participación local juegue un destacado papel.

Un proceso de descentralización, como todo conjunto de reformas, pone en tensión a los diversos agentes sociales y políticos de la sociedad que le sirve de marco. Envuelve intereses particulares y generales que deben ser conciliados en un clima en que prevalezca el espíritu de la equidad, del reconocimiento y no avasallamiento de las partes envueltas.

Ello es necesario para la creación de los espacios de concertación. En nuestro país no ha habido momento de grandes acuerdos nacionales que se orienten hacia el desarrollo del país.

La discusión sobre un proceso de descentralización tiene que hacerse sobre la base de propuestas razonables, viables y sustentables. Ello significa que la discusión debe basarse, además de razones políticas, de razones técnicas basadas en análisis y diagnósticos, sobre la realidad del país, centrada en los siguientes ejes:

- Examen de las leyes y disposiciones relativas al municipio, las provincias y las regiones nacionales.
- Análisis de las experiencias de gestión descentralizada que se han hecho, tanto a nivel de las diversas instituciones del Estado como de algunas experiencias de desarrollo local en organizaciones comunitarias de base, ONG y otras instituciones.
- Examen de los proyectos y planes de carácter local que tanto en la gestión pública presente, como en las anteriores, se han elaborado.

Por otro lado, las acciones para acometer las discusiones para llegar acuerdos sobre una Ley de Descentralización deberán involucrar la mayor cantidad posible de agentes sociales y políticos, por lo cual se deberán desarrollar temas de discusión de interés para cada sector. Eso puede lograrse si se insiste en la necesidad del uso del instrumento de la planificación para la gestión local.

Ello implica que es necesario que nos aboquemos al examen de una redefinición de la división territorial, política y administrativa del país; de la creación de espacios para el discurrir de la vida de los municipios, de las provincias y de las regiones. El examen de la situación del régimen municipal y de la división territorial de la República Dominicana da cuenta de una carencia de esos espacios y el examen de la práctica de la gestión local también da cuenta de la necesidad de que se considere un replanteamiento del tema del territorio.

## **2 Las Regiones: sus Diferencias y sus Oportunidades**

### **Región, Espacio y Mundialización**

El concepto región, desde el punto de vista político, es un espacio territorial que, a partir de una estructura estatal determinada, requiere de un tratamiento político administrativo diferenciado (Herrera, 1997).

Sin embargo, una región es una realidad territorial particular de una sociedad global que no solamente va enfocada desde esa perspectiva, sino que debe ser analizada a partir de otros elementos esenciales que la configuran, a saber: su historia, geografía, características socio-económicas, su jerarquía territorial con relación a otras regiones y, de manera muy acentuada, por el papel que pueda desempeñar en la actual mundialización de los hechos políticos y económicos.

El concepto región nos remite de inmediato a la idea de espacio y, de manera particular, al papel que este representa a través de toda la historia de la humanidad, como lugar de reproducción de formas específicas de existencia del capital y de la propiedad y formas específicas de dominio político.

En efecto, sin entrar en la consideración de otros enfoques, a lo largo de la historia de muchos países las diferencias o desigualdades regionales se han formado debido fundamentalmente a la forma en que se distribuyen los excedentes de los recursos que se producen en una sociedad global, por la asignación de funciones (reales o percibidas) a cada región, lo cual implica una forma de división del trabajo a nivel espacial.

Por esas razones, en el actual proceso de mundialización de las economías que requieren de espacios estratégicos para la expansión de sus mercados, las regiones mejor dotadas, de infraestructuras fisi-

cas y de recursos humanos y naturales, tienen una posición privilegiada para potenciar sus posibilidades de desarrollo y de colocación como plazas, mercados o espacios atractivos para la inversión de capitales, no siempre en consonancia con los intereses generales del país donde están radicadas. De ahí que las regiones de débil posicionamiento, debido a sus peculiares historias y tratamiento por los grupos de poder nacionales y locales, podrían ver limitadas sus posibilidades de desarrollo y, por ende, estarían condenadas a ver acentuadas sus desventajas y/o desigualdades con relación a otros territorios nacionales.

En efecto, las regiones aparecen como distintas versiones de la mundialización, que profundizan las diferencias entre ellas y las hacen lugares específicos y únicos, (Hiernaux y Lindon, 1997), a los fines de la exportación de capital para la optimización de su reproducción. Ello, a veces, determina que una región de un país esté más vinculada a otra fuera del territorio nacional. A ese propósito, podríamos preguntarnos si ciertos enclaves turísticos en algunos puntos de las zonas norte y este de la República Dominicana, que están acentuando las desigualdades regionales, no están más vinculados a ciudades de Italia, España o Alemania que a otros puntos de su propio país, del sur por ejemplo.

En la búsqueda de nuevos mercados, esta desvinculación es una desregulación de estos territorios y, por vía de consecuencia, se produce una suerte de desregulación en la creación de nuevos espacios para nuevas formas de inversión y de la reproducción del capital a escala planetaria. Ella plantea oportunidades a los países receptores de esa inversión, pero plantea también nuevos retos y, más que eso, nuevos problemas políticos y sociales a dichas naciones y, de manera específica, a los gobiernos locales.

Hoy día la economía mundial determina la orientación que tienden a darse las economías nacionales. El nuevo contenido de la globalización determina un

proceso de articulación en grandes redes de ciudades, en tanto plazas o mercados productores y distribuidoras de mercancías de consumo indiferenciado en el ámbito mundial. Une espacios y formas estandarizadas de consumo en el planeta, creando nuevas identidades culturales mundiales que tienden a hacer borrosas las identidades nacionales. También provoca en las ciudades y municipios no preparados una desestructuración de las formas de comportamiento de los mercados locales.

El capital mundial busca espacios que potencien sus utilidades. De ese modo tiende a aprovechar los nuevos procesos de urbanización que se dan en áreas como la América Latina, donde, a pesar de ser el continente de mayores desigualdades sociales, tiene una alta concentración de población urbana con un ingreso que supera a la mayoría de los países de África y de Asia. Grandes, medianas y hasta pequeñas ciudades se convierten en apetecidos mercados para redes de multinacionales, entre otras, las de hipermercados, bancos, comidas rápidas estandarizadas, etc.

Diversos factores, entre los que podríamos identificar las zonas francas, turismo, el lavado de dinero y el envío de remesas, etc, contribuyen a enlazar nuestras economías con las multinacionales que usan las grandes redes de ciudades como espacios de concentración de poder, tanto económico como político. Santo Domingo y Miches, por ejemplo, tienen más relaciones con Nueva York que con Cotuí.

El impacto que tienen estos flujos económicos sobre los espacios urbanos es de diversos signos y significados. Por un lado revalorizan el suelo de determinadas áreas, lo cual hace más caro el terreno edificable; crean nuevas centralidades en detrimento de los centros históricos de las ciudades, provocan nuevas densidades poblacionales y hasta desequilibrios en la distribución de la población; a veces determinan nuevas jerarquías espaciales de algunas ciudades,

aparentemente contradictorias, y por ende de algunos municipios (caso de Tenares que tiene una actividad económica más dinámica que la de Salcedo, municipio cabecera de la provincia).

De igual modo, puede provocar problemas en el tránsito y transporte urbanos, el deterioro del medio ambiente y, algo muy importante, puede causar la ruina de pequeños y medianos empresarios, sobre todo aquellos ligados a la distribución de mercancías. Por ejemplo, el colmado de más en más tiende a disminuir su lugar en la distribución de mercancías en los centros urbanos que se "modernizan".

Si asumimos que los municipios, a través de sus ayuntamientos, tienen entre sus competencias la administración de los espacios urbanos y su entorno rural, estamos ante una nueva dimensión de la gestión municipal, la cual tiene que dar cuenta y enfrentar todos esos fenómenos de la reproducción de la riqueza, a través de una nueva función del territorio y el espacio que administra.

La nueva función del municipio lo convierte en un agente de desarrollo como parte importante de las redes donde se conjugan las actividades económicas con las políticas y culturales. Ella debe orientarse hacia el fortalecimiento de las oportunidades y potencialidades de sus recursos (naturales, humanos, culturales etc.) para enfrentar los retos de la nueva época, signada por la competencia por la posesión de los espacios que mejor reproducen el capital.

En varios países, los municipios se preparan para esa nueva lógica, además han asumido las competencias de los servicios de educación, vivienda, salud, transporte, entre otros. Algunos, podría decirse, en gran medida han logrado significativos avances. Sin embargo, en nuestro caso la debilidad de nuestra institución municipal y, de manera particular, la limitada formación de sus funcionarios, determina que por el momento el municipio no sólo no pueda

asumir esas competencias, sino que no se plantea los nuevos problemas de la época.

Es, precisamente, este proceso de la mundialización en el que de hecho nos estamos insertando, a veces sin que tengamos un proyecto de sociedad claramente definido, lo que nos obliga a un examen a profundidad de las funciones de nuestras instituciones políticas fundamentales. Dicho examen debe centrarse no solamente en las funciones del Estado/ nación y los ayuntamientos, sino también en los partidos políticos y los grupos fundamentales que los dirigen.

### **El Rol del Municipio en el Presente Momento de Mundialización y Regionalización**

El municipio, a través del ayuntamiento, por su cercanía con su población, sobre todo en países de limitados recursos materiales, es la vía más expedita para incorporar a los diversos agentes sociales a procesos de desarrollo. Este principio general no siempre se corresponde con la realidad. En el caso dominicano, es muy parecido al de muchos municipios de este continente el papel que conceptualmente se le atribuye. Diversos motivos, que no es el caso de examinar en esta ponencia, determinan esta circunstancia.

Este nuevo diseño de regionalización podría ser un factor que contribuya a dar a los municipios ese rol de agente para el desarrollo que deberían asumir. Manteniendo las competencias de estos entes locales y, más que eso, potenciándolas, la región puede constituirse en lugar de encuentro de los municipios, en su ágora, supliendo parte de sus debilidades a través de la participación de estos en proyectos de desarrollo regionales, cuya ejecución se realizaría en localidades delimitadas, vale decir, en los municipios que la integran, auspiciando las hermandades muni-

cipales para unir recursos y voluntades para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo local.

El desarrollo regional en esta era de la mundialización requiere de grandes inversiones del Estado Nacional, en alianza con los entes locales, que deben protagonizar las políticas de inversión, y que por su cuantía no pueden ser hechas por las regiones creadas, tanto menos por los municipios. En tal sentido, si esas inversiones las hace el capital extranjero en las regiones que arbitrariamente escoja para su reproducción, con la única finalidad de incrementar sus ganancias, estaríamos propiciando una regionalización "hacia fuera", con fuerte componente de fragmentación espacial del territorio nacional y de incremento de las desigualdades regionales, como ocurre actualmente con la mayoría de los enclaves turísticos y las zonas francas radicadas en el país. De ahí la importancia de dar a estas unidades territoriales competencias políticas para controlar sus recursos.

La descentralización debe orientarse, entre otros objetivos, en una perspectiva que se logre no solamente una mayor racionalidad de la inversión, tanto pública como privada, sino para disminuir la pobreza en sus diversas manifestaciones; de lo contrario, sería una declaración de intención para obtener una más eficiente forma de ejercicio del poder político. Pero, independientemente de esto, su simple planteamiento no deja de ser importante, es una apuesta con altas posibilidades para la acción política.

## **Región y Municipio: Un Balance Necesario**

Por esa razón, el actual proceso de descentralización que se impulsa desde los ámbitos del Poder Ejecutivo, como es el caso, no puede eludir una realidad y es que, al pasar el balance de los procesos de descentralización de funciones administrativas o de servicios públicos en la América Latina y el Caribe, no se ha

traducido en una sustancial mejoría en la prestación de esos servicios y, por ende, en una sustancial mejoría de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Tampoco se ha traducido en una disminución de la desigualdad y de la exclusión social de las grandes mayorías, todo lo contrario; a pesar de los procesos de modernización, esta región del mundo ostenta la ofensiva primicia de ser la de mayores niveles de desigualdad social.

En esta parte del mundo, la descentralización ha sido impulsada como un instrumento tendente a elevar la democratización de la vida pública, incrementar la gobernabilidad y lograr una mejor asignación de los recursos, tanto al interior del sector público como en la economía en general, (Michel Uribe, 1998). En la mayoría de los países esto sigue siendo un enunciado de intención, pero, aunque parezca una paradoja, sigue teniendo pertinencia, orientándola desde otra perspectiva, claro está.

Esto nos lleva a plantearnos temas de fondo que son ineludibles al momento de enfocar la descentralización. Entre otros, queremos referirnos al hecho de que un proceso de esa naturaleza implica cambios estructurales en las instituciones básicas en las cuales descansará este proceso, a saber: las estructuras de la institución municipal, las de los partidos políticos y las que sirven de vía para la participación de las organizaciones de la llamada sociedad civil. También, a los liderazgos locales y sobre todo el nacional.

En efecto, un proceso de descentralización implica, ante todo, un proyecto societario, lo cual requiere un pacto nacional entre diversas fuerzas políticas del país. Este pacto no necesariamente tiene que estar exquisitamente diseñado y rubricado por todas estas, pero por lo menos debe estar impulsado de manera activa y con una fuerte vocación de cambio del sector o sectores políticos hegemónicos, que logre involucrar de una u otra manera a los grupos políticos y sociales determinantes del país. Sólo de esa manera

se podrían producir los necesarios cambios estructurales de la institución municipal y de la forma de representación a través de los partidos políticos.

A lo largo de toda su historia, en América Latina y el Caribe, la institución municipal, pilar de una regionalización concebida en el marco de un proyecto de descentralización, no ha cambiado en sus aspectos esenciales. Con matices y ligeras diferencias sigue siendo una institución que mantiene fuertes rasgos del municipio colonial; por lo tanto, poco funcional y con una significativa ambigüedad en cuanto a las atribuciones de los funcionarios elegidos.

Sobre la base del establecimiento de un equilibrio de poderes, muy funcional para la corona de entonces, actualmente el gobierno municipal se ejerce a través de dos figuras jurídico-políticas: los regidores y el síndico. Los primeros integran un concejo o asamblea fuerte, que concentra las atribuciones fundamentales del gobierno local, y un síndico débil y rehén, mero ejecutante de las decisiones tomadas por el cuerpo de regidores. Estos últimos, cola de la lista que encabeza el síndico como oferta electoral, se transforman en cabeza al convertirse en los reales depositarios de un poder que formalmente se encomendó a un eventual síndico que elaboró y se comprometió con un programa de gestión municipal que ofertó al electorado.

De allí derivan las tensiones y constante situación de recurrente parálisis en que discurre el poder municipal en nuestro país y en gran parte de América Latina y Caribe. Los regidores son quienes eligen e integran las comisiones encargadas de los temas de planificación, planeamiento, de finanzas, jurídicos, culturales, etc., alrededor de los cuales se toman las decisiones básicas sobre administración y la política de la ciudad o del municipio en general. La función principal del síndico es hacer que se cumplan las recomendaciones que hacen las comisiones a la llamada sala capitular, una vez discutidas y convertidas en

resoluciones por este organismo. Para colmo, el síndico no tiene derecho a voto en la asamblea, la cual es dirigida por un regidor.

Con semejante paradoja en el ejercicio del poder municipal, no podemos avanzar mucho en un proceso de descentralización con los alcances que nos proponemos, porque en esta época mediática por excelencia, (Castells y Borja, 1997), una ciudad o municipio, dado su dimensión espacial limitada, y por ser un poder que se ejerce con vínculos muchas veces hasta primarios entre autoridad y población, requiere un síndico con un liderazgo capaz de involucrar en su proceso de gestión a la comunidad, al sector privado y al gobierno central. La experiencia da cuenta que en los países donde la gestión de ciudades y municipios es ejemplo de eficiencia han sido encabezadas por síndicos con fuerte arraigo en la población, con sólida identificación con sus localidades. Aquí podemos citar los casos de los ayuntamientos de La Vega y de Constanza.

Ese criterio es válido para las autoridades que habrán de integrar las estructuras de dirección de las regiones y las provincias, sobre todo porque en estas demarcaciones, al ser de mayores dimensiones espaciales, abarcan más intereses, y podrían ser más apetecidas como lugares para inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

En cuanto a la representación partidaria, a pesar del interés por estudiar los temas de la gestión municipal, de parte de muchos de los funcionarios municipales elegidos, estos acusan un acentuado desconocimiento de las complejidades de las ciudades y de la moderna estructura funcional del municipio en esta era de la mundialización.

Esta circunstancia nos permite afirmar que el proceso de regionalización y descentralización no puede ser eficaz si se mantienen esas ambigüedades de nuestra institución municipal, si se mantienen los criterios de la representación partidaria en las institu-

ciones públicas, donde se privilegia la simple lealtad partidaria o grupal, no la competencia y la real vocación de servicio social; sin que se extirpe o por lo menos redimensione significativamente el carácter de clientela y prebendas de la práctica política en el país.

Todavía ningún partido político ha asumido, en los niveles que se requiere, un proyecto de transformación y de fortalecimiento institucional del país, en que se sitúe el municipio como pieza angular del mismo. No han entendido que los países de más altos niveles de vida son aquellos que poseen una sólida institución municipal. Esto se logra con municipios capaces de administrar adecuadamente sus ciudades y el entorno rural de estas. Con municipios que sean entes capaces de aprovechar sus patrimonios naturales e históricos para promover el desarrollo de sus áreas urbanas y rurales, y no meros enclaves donde las multinacionales del turismo expresan su voracidad y su capacidad depredadora del medio ambiente, como ocurre en nuestro país.

Se podría argüir que sin la existencia de instituciones intermedias fuertes para el ejercicio del poder local, como el municipio y ahora la provincia, es difícil que el proceso de regionalización tenga éxitos, pero los recursos humanos y materiales, la concentración de informaciones que deberán tener las estructuras políticas y administrativas de las regiones, deberán repercutir positivamente en los municipios y en la misma nueva institución provincial, las cuales, en definitiva, sociológica y territorialmente constituyen las base de las regiones.

La región puede constituirse en la mediación o espacio donde se vaya construyendo el fortalecimiento del poder local en nuestro país. En tanto proceso que se construye día a día, puede centrar la atención de las fuerzas políticas y sociales locales para un debate sobre el desarrollo, la democracia y la participación comunitaria. En países no lejanos de nosotros,

como Colombia, a pesar de los avatares y de la violencia política, con voluntad para llegar acuerdos para la gobernabilidad política el proceso de descentralización se ha coronado con entes locales relativamente fuertes, que podrían ser la base para el futuro desarrollo de la democracia en es país. Con sus particularidades, ese es un camino que podemos recorrer, no tenemos muchas más opciones.

### **Algunas Sugerencias a Modo de Conclusión:**

Llegar a un acuerdo entre las diversas fuerzas sociales y políticas significativas del país, el cual deberá girar alrededor de los siguientes temas:

Urgente conocimiento y aprobación de las diversas propuestas de modificación del régimen municipal dominicano, articulándola con la ley de participación.

Declarar de urgencia que los entes locales descentralizados, sobre la base de diagnósticos de sus demarcaciones, presenten planes de desarrollo sostenibles (estratégicos o sectoriales), claramente diseñados, donde se describan los mecanismos de aplicación, manejo presupuestario, rendición de cuentas, sistema de evaluación, etc.

Hacer efectiva la carrera administrativa en el sector público para lograr que los entes descentralizados tengan un personal con espíritu de cuerpo y con posibilidad de permanencia, mediante el establecimiento del principio de que hay puestos que son de confianza política o libre designación por la administración local y puestos técnicos, obtenidos mediante el mérito, por lo tanto no sujetos a los cambios de gobierno.

Establecimiento de una alianza estratégica entre la o las universidades, el municipio, la provincia y la región para sistematizar los procesos de capacitación de los funcionarios locales.

Promover nuevas formas de relacionarse entre los entes locales, como las asociaciones de ayuntamientos, superando la actual Liga Municipal Dominicana, la cual, dada la necesidad de redefinir la forma de asignación de recursos a los entes locales, hace de ella un organismo desfasado.

Diseñar un programa para realizar las siguientes actividades:

Para el desarrollo del territorio, de su imagen y atractivos (de todo tipo)

Para la promoción empresarial generadora de empleos (lucha contra la pobreza)

Para la formación de recursos humanos

Para aprovechar el potencial de la comunidad, promoción de la participación comunitaria (auspiciar y financiar proyectos de empresas colectivas y mixtas).

destaca la Oficina Técnica Provincial de Salcedo, que no constituye una original idea de los diversos agentes sociales que impulsaron la experiencia, sino que ha constituido una materialización de propuestas que contribuyan hacer más eficientes los gobiernos locales, hechas por una variada cantidad de personas e instituciones en otros momentos y en otros contextos.

En el presente trabajo, hacemos un análisis de esa oficina y sus relaciones con otras instancias participativas en la experiencia, por considerar que ella ha sido el más influyente mecanismo de articulación de las acciones e iniciativas determinantes del proceso de desarrollo local y de descentralización en la provincia de Salcedo.

En su parte inicial hacemos una contextualización de la experiencia para establecer los que nos parecen ser los factores nacionales y locales determinantes, tanto para que esta se iniciara como para que se desarrollara y mantuviera, a pesar de los múltiples problemas y dificultades que ha tenido que superar.

En el trabajo no hacemos un análisis de los proyectos, de sus alcances e impacto, porque ya se ha hecho en otros informes, sobre todo el realizado por la socióloga Lilian Bobea que fue de mucha utilidad en la elaboración de lo que presentamos.

Este trabajo es un informe preliminar que deberá ser corregido y ampliado, sobre todo en el aspecto de más informaciones sobre la participación no formal que también ha representado un papel de mucha importancia en el desarrollo de esa experiencia comunitaria.

## Contexto General de la Experiencia de Salcedo

La característica fundamental del sistema político dominicano es la excesiva centralización del poder y, más que la centralización, la personificación del poder mismo.

La nación dominicana tiene 158 años de vida republicana y de los últimos 66 dos personas han dirigido el país por 53 años, mientras a uno de ellos aún se le reconoce una importante presencia y cuota de poder a un nivel tal que todavía dirige su colectividad política y es consultado por otras fuerzas en cuestiones importantes del ejercicio de la gestión presidencial y de la oposición.

Esos y otros factores determinan que en el curso de toda la vida republicana del país los poderes locales han sido meras ficciones jurídicas. La centralización del Estado ha impedido que jueguen un papel importante en los procesos de desarrollo local y/o regional.

Durante mucho tiempo en la República Dominicana para mucha gente, sobre todo de la clase política, hablar de descentralización en ese contexto era casi una insensatez, para no decir una necedad. Sin embargo, a pesar del fuerte signo centralizador en que ha discurrido el proceso político a través de su historia, la República Dominicana es uno de los países latinoamericanos y del Caribe de mayor estabilidad política.

En los últimos 36 años el poder ha sido civil, tal como lo consagra la Constitución, los cuales son muchos en el contexto de esta región. A pesar de que por momentos los militares han tenido un rol muy importante en la vida política, en definitiva no hemos tenido gobiernos encabezados por militares, ni tampoco momentos ni acciones abiertas que puedan calificarse de intentos de golpe de Estado.

Ese factor ha sido muy significativo para que esta sociedad tenga muy arraigado el valor de la libertad

política y de los elementos formales de la democracia representativa.

No obstante el hecho de que necesariamente la presencia de esos elementos en la sociedad dominicana no signifique que en ella haya una cultura y un sistema político substancialmente democrático, ello ha sido un factor importante para que esta sociedad haya evolucionado muy positivamente en el sentido de la ampliación de espacios democráticos, con el impulso de una permanente acción reivindicativa de parte de los diferentes actores y sujetos sociales que configuran la sociedad civil.

Esa acción reivindicativa no ha tenido la sistematización y organicidad que se correspondan con el número de las acciones ni con la cantidad de personas y grupos que las han impulsado, tampoco con el carácter generalizado de éstas, tanto en términos de espacio - de territorio -, como de tiempo.

Ese ha sido uno de los factores determinantes por los cuales hemos tenido una relativa larga historia de luchas políticas y sociales, pero al mismo tiempo una muy limitada experiencia de acciones reivindicativas exitosas, desde el punto de vista organizativo y, más que eso, desde el punto de vista de los resultados concretos que favorezcan a la comunidad.

Varios factores explicarían esa circunstancia. Sin embargo, nos parece que la dilatada tradición de gobiernos centralizados y centralizadores y al mismo tiempo una cultura autoritaria que se reflejan tanto en los gobiernos como en los partidos, y hasta en muchas de las organizaciones comunitarias y ONG, han jugado un papel determinante para impedir que las acciones tengan un resultado que se corresponda con sus fines.

La sociedad política siempre ha establecido y mantenido su distancia con la sociedad civil. Esta última ha tenido siempre una actitud de desconfianza hacia la otra. El resultado ha sido el permanente divorcio

entre ambas, que explicaría la relativa poca experiencia en la sociedad dominicana de proyectos de acción y desarrollo comunitario en que se conjuguen los recursos de la sociedad civil con los del Estado para lograr objetivos que beneficien a la comunidad.

En tal sentido, la experiencia de desarrollo social y económico de la provincia de Salcedo constituye la más significativa acción comunitaria en que se involucran actores sociales y políticos de manera conjunta (a pesar de sus momentos de desniveles), para el impulso de la acción comunitaria orientada hacia el desarrollo integral de una región.

La experiencia de desarrollo comunitario integrado en la provincia de Salcedo no es la primera iniciativa con ese carácter que se intenta en el país; en el municipio de San José de Ocoa, un sacerdote, el Padre Quin, como se le conoce, ha desarrollado una iniciativa similar, ha integrado varios sectores de la sociedad civil a un proyecto de desarrollo comunitario bastante conocido y significativo. Recientemente, en Puerto Plata, el Foro Social, una ONG de esa provincia, despliega actividades de desarrollo comunitario de manera concertada con diversos actores, tanto sociales como políticos.

Sin embargo, la experiencia de San José de Ocoa no ha tenido el impacto de la de Salcedo. La razón radica en que la segunda, a diferencia de la primera, ha centrado sus esfuerzos en establecer un vínculo entre las organizaciones comunitarias, populares y ONG con las instituciones del Estado. Allí radica el carácter único de esa experiencia, por lo menos hasta el inicio del proceso de Puerto Plata. También, su mayor impacto y significado, a pesar de sus límites, en la búsqueda en la República Dominicana de llevar a la práctica el discurso de la descentralización y el desarrollo de los poderes reales al municipio.

Por ser más reciente, la experiencia de Puerto Plata no ha tenido el impacto en la opinión pública nacional como la de Salcedo.

Son muchos los factores que determinaron las características particulares de la experiencia de la provincia de Salcedo, destacándose aquellos de contenidos históricos y sociales, pero los de contenido político son los más significativos... unidos al factor de casualidad.

## **Conextualización de la Experiencia**

Salcedo es un ejemplo de una práctica muy arraigada en nuestro sistema político, a través de la cual la división territorial político-administrativa se establece no necesariamente teniendo presentes factores de orden demográfico y sociológico, sino de las conveniencias políticas.

La provincia fue creada en 1952, tiene tres municipios, incluyendo la común cabecera que lleva su nombre, además de Tenares y Villa Tapia. Esos tres municipios pertenecían a tres provincias circundantes. Salcedo formaba parte de la provincia de Moca y los de Villa Tapia y Tenares, a La Vega y San Francisco de Macorís, respectivamente.

Ese hecho gravitaría de alguna manera en el establecimiento de las diferencias políticas, históricas y culturales de cada uno de los municipios que la integran.

La provincia pertenece a la subregión del Cibao Oriental y tiene 440 Km<sup>2</sup>. Su población es de 117,354 habitantes, según el último Censo. Su densidad es de 266 habitantes por km<sup>2</sup>.

Según datos de la OTP, el municipio de Salcedo tiene 52.4 mil habitantes; Tenares, 35,535 y Villa Tapia 29,409.

Un informe realizado por la socióloga Lilian Bobeá establece que en "los grupos etarios la mayor concentración relativa se da en el segmento poblacional comprendido entre las edades 0-14 años, para un 44.7%" del total de la provincia.

Es una de las más pequeñas provincias del país en términos territoriales, lo cual en su caso particular puede significar limitaciones respecto a recursos materiales, pero su pequeñez contribuye a una más fluida e inmediata relación entre sus habitantes, que a su vez influye en más contactos y mejores posibilidades de integración a la experiencia.

La ciudad Salcedo tiene el recurrente trazado urbano a cuadrículas regulares, propio de las ciudades de la América Española, con edificaciones que, aunque modestas en cuanto a dimensiones, expresan una arquitectura relativamente valiosa y evidencia la existencia de un grupo social urbano de cierta importancia, desde el punto de vista económico.

Tenares tiene un aspecto de "pueblo joven", arquitectura de pobre valor estético e histórico. El trazado de sus calles y sus negocios evidencia cierta pujanza económica de reciente data. Tiene un dinamismo económico aparentemente más acentuado que los demás municipios. Villa Tapia es el más pobre de los tres y la estructura del espacio donde radica su común cabecera nos hace dudar de su condición de urbana.

Históricamente la provincia de Salcedo ha sido escenario de muchas luchas sociales. Políticamente ese territorio ha vivido bajo el signo del heroísmo de las tres hermanas Mirabal, víctimas de un atentado mortal en 1960, perpetrado por agentes de la seguridad de la tiranía de Trujillo.

El hecho de que el esposo de una de las Mirabal, Manuel Tavárez Justo (2), encabezara el movimiento político de masas de tendencia izquierdista más importante de la historia dominicana ha sido determinante para que las organizaciones populares y comunitarias del país tengan en esa provincia una de las más radicales.

También, los grupos de izquierda han tenido una significativa presencia en esa localidad.

A finales de los años 80 se generaliza en el país un vastísimo movimiento de acciones reivindicativas de una gran diversidad de organizaciones comunitarias y populares. La izquierda tuvo una influencia determinante en esas agrupaciones. Esto imprimía un carácter político a las acciones reivindicativas, por eso, a pesar de que esas acciones se desarrollaron en casi todas las regiones, provincias, ciudades y comunidades locales, las mismas casi siempre se dirigían contra el Estado y no se orientaban hacia la solución de problemas locales.

En el Cibao, sobre todo en las provincias de Santiago, San Francisco de Macorís y Salcedo, por momentos se desarrollan más acciones reivindicativas que en la ciudad de Santo Domingo, lugar donde tradicionalmente se han escenificado las mayores actividades políticas y sociales.

Las fuerzas políticas más importantes en la provincia durante ese período eran el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y los grupos e individuos de izquierda, que tenían mayor incidencia en las organizaciones populares.

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) venía en ascenso desde el punto de vista de su aceptación como opción de poder para las elecciones nacionales y congresionales y municipales del 1990.

Durante el período 1986-1990 el PLD tenía un solo regidor. Sin embargo, algunos activistas de ese partido comenzaron una acción centrada en un proyecto de salud comunitaria desde una perspectiva integral.

Dicho proyecto fue diseñado en el marco de las actividades del Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS), según uno de sus principales activistas, estando los máximos animadores vinculados al PLD.

Para la realización del proyecto de salud se planteó la vinculación de las organizaciones comunitarias con

las instituciones del Gobierno y del Estado, secretarías de Estado y los ayuntamientos de esos municipios. Era la línea de acción del CIPROS y de los principales activistas de este partido radicados en la provincia de Salcedo, no era una estrategia política global del PLD para la acción en el ámbito municipal.

Tal como se ha establecido en varios informes, tanto en el de la socióloga Bobea, como del CIPROS, la experiencia se enmarca e inicia alrededor de la estrategia de seguimiento de la Conferencia sobre Salud, Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Italia con los auspicios del Gobierno de ese país y la Organización Panamericana de la Salud, de la cual surgió el proyecto denominado Salud, Medio Ambiente y Lucha contra la Pobreza (SMALP).

No obstante, es el factor político en el ámbito nacional y en la provincia en particular lo que determina que tuviese la dimensión que posteriormente adquirió.

En efecto, al frente del proyecto se situaron tres médicos militantes del PLD: Uno de ellos elegido senador y otro síndico del municipio de Salcedo, en el certamen de 1990, ganado por ese partido, aunque no logró asumir la Presidencia, debido a los conflictos que se generaron en torno a la forma en que discurrió el proceso de las votaciones, por lo que no hubo acuerdo sobre los resultados de éstas, lo cual determinó la permanencia del presidente Balaguer en el poder hasta 1994.

El senador Jaime David Fernández Mirabal, médico psiquiatra, hijo de una hermana de las tres heroínas, ha jugado un rol determinante durante el período 1990-1996. El logró darle un contenido más amplio al inicial proyecto SMALP, desarrollando al mismo tiempo la iniciativa de canalizar de manera orgánica y en el ámbito de la política el fuerte movimiento de protesta de la provincia.

Su papel fue decisivo para la incorporación y por momentos cooptación de parte del movimiento po-

pular y sus recurrentes protestas a las iniciativas del poder local en el municipio de Salcedo. Esas acciones, que se producían principalmente en las zonas rurales de ese municipio, se generalizaron en la provincia toda.

Es necesario puntualizar lo siguiente: Aparentemente resulta paradójico que la dirección local de un partido como el PLD, que anteriormente nunca había desarrollado una activa vinculación con los sectores populares, ni mucho menos con sus recurrentes demandas, lograra en la provincia de Salcedo convertirse en importante mediador entre estos sectores y las instituciones del Estado, a tal punto de lograr en ese nivel local una concertación entre los diversos sectores de la sociedad política y la sociedad civil, como nunca había ocurrido en la historia, tanto de los poderes locales como del movimiento popular.

Las razones de esa circunstancia habría que buscarlas en el contexto político nacional de los años 90-94. En efecto, a pesar del anterior aserto relativo al desencuentro entre el PLD y las demandas de las organizaciones comunitarias, durante los primeros años de esta década éste desarrolló una inusitada actividad de apoyo a las protestas contra el Gobierno, al punto que se solidarizó con varios paros generales y locales que se escenificaron en el país durante esos años. Fue tal su activismo en ese sentido que durante la huelga general de los días 9 y 10 de julio de 1991 adelantó en dos días la salida de su semanario, publicando un titular en primera página que decía Huelga General.

De ese modo, el PLD adquiría su legitimación ante las organizaciones comunitarias, de manera que ese partido se sintonizó con el movimiento de protesta, en la medida coincidía con su consigna política de desplazar al Presidente Balaguer del poder, debido al cuestionamiento de la legalidad del mandato que este ejercía.

Esos importantes factores subjetivos y reales se conjugaron con el liderazgo local de Jaime David Fernández Mirabal y su experiencia en labores comunitarias, determinando que las demandas sociales y políticas se canalizaran en la provincia por un partido político, el PLD, fenómeno éste que no ocurrió durante la década de los 80, a pesar de la alta frecuencia e intensidad de las demandas sociales en los ámbitos nacional y local y de la significativa presencia del PRD y los partidos de la izquierda s.

En resumen, los factores determinantes de que la experiencia de Salcedo lograra articular un generalizado movimiento de protestas y se orientara en el sentido de una participación comunitaria, en varios proyectos de desarrollo y de mejoría de las condiciones de vida de la población en la provincia, deben buscarse en los diversos elementos que caracterizaron la situación política nacional y de modo particular la acción del PLD durante los primeros tres (3) años de los 90.

Esos factores se conjugaron con la historia política de la provincia y el liderazgo de las autoridades locales (3), sobre todo los síndicos de los tres municipios.

## **Proceso de la Institucionalización de la Experiencia**

La cronología donde se recogen los momentos más importantes de la experiencia ha sido hecha en varios trabajos, uno de ellos y de mucha utilidad es el realizado por Lilian Bobea, anteriormente citada, y el CIPROS, además de varias evaluaciones realizadas para diversos fines.

Nos interesa destacar algunos elementos sobre el funcionamiento de las formas organizativas con que se ha desarrollado la experiencia. Las más importantes son: la creación de la Oficina Técnica Provincial (OTP), para motorizar los proyectos seleccionados por los ayuntamientos para dar respuestas a las de-

mandas de la comunidad. También, los organismos para la participación y la articulación de los poderes locales con la OTP, con las instituciones del Estado radicadas en la provincia.

Como se ha dicho anteriormente la experiencia nace como respuesta a las demandas sociales de la población a través de los órganos institucionales del poder local: los ayuntamientos. Estas instituciones locales, al igual que la generalidad de los entes locales en el ámbito nacional, no tenían (ni tienen) un personal calificado técnicamente para estudiar, planificar y administrar sus demarcaciones con el suficiente nivel de eficiencia que demandan los nuevos procesos de urbanización, de crecimiento poblacional y espacial.

El crecimiento urbano, territorial y poblacional requiere un mínimo de correspondencia entre las demandas de servicios públicos de parte de la población y la oferta y posibilidades de solución a esa demanda de parte de los gobiernos locales.

La Oficina Técnica Provincial (OTP) se crea para enfrentar esa carencia de recursos técnicos y lograr una más racional y eficiente labor de los tres ayuntamientos de la provincia.

Con ello se buscaba que los cabildos tuviesen una visión más amplia sobre sus competencias, no sólo como instituciones autopercebidas para la mera función de recolectoras de los residuos sólidos y otras de poca trascendencia, sino como entes dinamizadores del desarrollo multisectorial.

### **Estructura de la Oficina Técnica Provincial - OTP**

El funcionamiento de la OTP no está basado en un conjunto de reglas claramente establecidas en un cuerpo que se pueda denominar estatutos, manual de procedimientos o simplemente "reglamentos", sino que se basa esencialmente en una particular dinámica de trabajo de equipo con un liderazgo com-

partido entre un técnico muy competente y un dirigente político de gran ascendencia sobre el equipo, además de sectores decisivos de la clase política local y nacional.

No tiene una estructura burocrática con funciones, registro de memorias y formalidad claramente establecida. Posiblemente allí radique su capacidad de adaptación de cambios y tareas que impone la vida diaria de las regiones administradas por los ayuntamientos de limitada capacidad gerencial, allí también radica parte de sus debilidades.

Ese funcionamiento permitía dar respuestas a demandas puntuales que se hacen a las autoridades municipales y a la OTP misma, tales como: agenciar fondos para los proyectos y simultáneamente realizar acciones administrativas y establecer relaciones de todo tipo con una gran variedad de instituciones, grupos e individuos, lo cual resta eficiencia en cuanto al seguimiento y sistematización de los procesos y de los proyectos.

La institucionalización de hecho, sobre la marcha, en que se desenvuelve no solamente la OTP, sino otras instancias organizadas de la experiencia, podría restarle eficiencia y eficacia.

La Oficina tiene un personal de 22 miembros con un director cuyos honorarios en la actualidad son agenciados por la Secretaría de Educación (es un caso particular de "funcionario municipal"), pero tiene algunos ingresos por participación en proyectos que realiza la OTP.

No existe un cuerpo de dirección central formalmente constituido y las decisiones se toman por lo que ellos definen "estilo participativo consensual".

Un elemento que estaría determinando una cierta dificultad de la Oficina es que sus integrantes realizan sus labores fundamentalmente en el marco de seguimiento o realización de proyectos específicos, lo cual crea áreas de intereses particulares y no nece-

sariamente de visión de conjunto para la interiorización de la misión del grupo, por demás no muy claramente definida.

Por momentos un integrante fundamental de la OTP se ha quedado sin proyecto, lo que tendería a mermar su nivel de integración concreta a los trabajos.

Se ha llegado incluso a que figuras como Luciano Bertozzo, quizás, junto a Jaime David Fernández Mirabal, la persona más influyente del equipo dirigente de la Oficina, ha ido a trabajar en otra región a desarrollar una determinada labor no desvinculada de las labores ligadas a la experiencia.

O sea que las variaciones e incluso inexistencia momentánea de proyectos y tareas sería otra de las razones que explicarían la forma de funcionamiento de la OTP, lo que habría podido contribuir a limitar su crecimiento como estructura para cumplir los fines propuestos. Ello explicaría que las unidades de trabajo y el personal de la misma diseñado en su fase inicial no se hayan podido concretizar.

Se han planteado recorrer el camino de la formalización de la dirección por razones de orden jurídico y porque advierten que efectivamente a la postre será imposible seguir funcionando de esa manera.

La razón por la que, a pesar de ese bajo nivel de formalización e institucionalización para su funcionamiento, ha mantenido su cohesión, su incidencia y producción de resultados tangibles e intangibles podría encontrarse en la naturaleza política y personal de sus integrantes.

La fuerte personalidad de sus principales integrantes y la comunidad de propósitos de sus intereses políticos hace casi innecesario, en la época presente, un conjunto escrito de procedimiento. Es posible que ya, en un futuro inmediato, si realizan nuevas articulaciones, requerirán de reglas claras escritas para normar su funcionamiento.

Otra característica de los integrantes de la OTP es que casi la totalidad de ellos pertenece a una misma matriz política. Su composición, más que expresión de la diversidad de actores que han participado desde diferentes formas en la experiencia, es reflejo de la coincidencia y pertenencia a una colectividad política de los tres sindicatos inicialmente involucrados en el proceso.

Ello podría ser un factor que haya limitado la participación de los sectores organizados de la sociedad civil, tanto en las actividades institucionales y puntuales de la OTP como en el proceso mismo de desarrollo comunitario en el ámbito provincial.

Sería útil reflexionar sobre el hecho de que uno de los principales dirigentes comunitarios, que trabajó durante unos 8 meses en la Oficina, renunció a su cargo por lo que él califica de diferencias sobre "cuestiones metodológicas" respecto a la conducción de a OTP.

### **Funcionamiento y Funciones de la OTP**

La Oficina está adscrita a los municipios por resoluciones formalmente hechas por las salas capitulares de esas tres instituciones, tiene un carácter descentralizado en el sentido que se autogestiona. No son unidades operativas de los ayuntamientos, estricto senso, ni parte del organigrama de éstos, pero sí suple carencias de esas instituciones en cuanto a sus dificultades de motorizar las competencias y acciones de las agrupaciones radicadas en la provincia.

Por ejemplo, desarrolla planes y programas en las esferas de la educación, del mejoramiento de viviendas, de construcción de acueductos, reparación de redes viales, etc.

Constituye la OTP una forma de vinculación de los municipios con el Estado, no siempre exenta de tensiones y hasta de obstrucción por parte de sectores de esta última institución, que de otra manera no se

lograría, dado el tradicional divorcio entre poderes locales no pertenecientes al partido de gobierno y el Estado.

También la OTP tiene por función hacer operativos los acuerdos que logran las fuerzas políticas presentes en los ayuntamientos y los traduce en proyectos de desarrollo. De esa manera contribuye a atenuar las tensiones que se manifiestan en las fuerzas políticas que integran los diferentes municipios. A pesar de la diversidad, en términos de gradaciones y de la valoración que las entidades políticas tienen de la OTP, ven en ésta una forma de canalizar iniciativas para satisfacer las demandas de la población.

En tal sentido la OTP constituye no solamente un aporte técnico a los cabildos, sino también una vía y punto de encuentro a través de los cuales las fuerzas políticas pueden canalizar sus iniciativas, pudiendo incorporar a ellas una pluralidad de actores y sujetos sociales.

La OTP resuelve simultáneamente problemas políticos y técnicos a los ayuntamientos, procesa, canaliza y ejecuta demandas sociales en la esfera de lo político, difícilmente alcanzables en los angostos marcos de las instituciones formales y tradicionales del poder local. Ese es un elemento fundamental para lograr la sostenibilidad del proyecto.

## **La OTP y la Política**

Nos parece muy importante insistir sobre la integración de la OTP.

Es natural que siendo esta Oficina el resultado de los acuerdos de las autoridades municipales pertenecientes a un mismo partido, con sectores de la sociedad civil, en ella se reflejen muy acentuadamente los colores partidarios de esas instituciones.

Sin embargo, no deja de ser llamativo que teniendo la OTP más de cinco años de ser formada, acusa un

significativo atraso en el sentido de integrar a funcionarios de otras matrices políticas o de las organizaciones comunitarias.

Más que llamativo es significativo porque una más plural integración de la OTP podría significar un fortalecimiento de ella y una mayor posibilidad de ampliar sus niveles de legitimidad ante la población y quizás más amplitud de las acciones y una mayor integración y participación de la comunidad en las iniciativas de la Oficina.

Las explicaciones varían sobre la integración de la OTP con personal de una común orientación política. Entre otras, se argumenta que los partidos Reformista Social Cristiano y Revolucionario Dominicano se han mostrado reticentes en cuanto a trabajar e impulsar la experiencia y que cuando no había proyectos de presupuestos significativos, e incluso poco trabajo y recursos económicos, los actuales integrantes de la OTP se mantuvieron gestionando recursos sin buenas remuneraciones.

También se dice que otros sectores, tanto de las esferas del comercio como de las organizaciones comunitarias, reclaman su integración a la OTP, pero que no logran sus propósitos debido a una limitada inclinación hacia la inclusión de nuevas y diferentes personas y/o grupos en la dirección de la OTP. Así se expresan algunas personas que han jugado un rol importante en las acciones reivindicativas en el municipio de Salcedo.

De ese modo se puede concluir que existe una suerte de consenso en un significativo sector de los que han seguido o conocido la experiencia en torno a la percepción de que la actitud de quienes la encabezaron tendía a limitar la participación en un sentido realmente plural.

Esa circunstancia ha determinado que sea muy manida la afirmación de que la OTP fue un proyecto político del PLD y más específicamente del ex senador

y hoy ex vicepresidente de la República. Independientemente de la veracidad o no, la afirmación habría limitado y limita actualmente la legitimación de la OTP en el imaginario de un sector importante de la población y, lo que es peor, contribuye a crear una falsa percepción sobre la real dimensión y significado político de la experiencia, no solamente en Salcedo, sino (de manera más acentuada) fuera de esa demarcación.

El primer organigrama de la OTP concibió crear áreas de trabajos integradas por un personal calificado para el desempeño de sus especializadas funciones. Sin embargo, por la inexistencia de proyectos vinculados con algunas de esas áreas o simplemente por la carencia de personal las mismas se integraban con una o dos personas, con el agravante de que muchas veces una persona podía pasar de una área a otra, dependiendo de la urgencia de algún proyecto. La OTP terminó desechando en la práctica su inicial organigrama. En la actualidad se ha diseñado otro más simple, pero no por ello debidamente aplicado.

### **Fomas Organizativas de la Experiencia**

Alrededor del proceso de desarrollo de la experiencia se fueron creando formas de organización comunitarias concebidas en el inicial proyecto SMALP. Son éstas:

Agentes de desarrollo comunitario.

Organización de comités de desarrollo.

Organización de comités barriales.

Formación de coordinadores municipales.

Además de estas organizaciones coexistían las juntas de vecinos, las asociaciones campesinas y, claro, las organizaciones populares.

La creación del Comité de Desarrollo Comunitario fue la respuesta a la necesidad de coordinar a través del

mismo la participación de la comunidad en la experiencia, fue la instancia participativa de la sociedad.

La importancia de la iniciativa y de su análisis radica no solamente en que evidenciaba una voluntad de los animadores de la experiencia de propiciar e institucionalizar la participación, sino en la reiteración de una muy acentuada tendencia en la República Dominicana a la multiplicación de organizaciones que se proponen objetivos muy similares, algo que se deberá evitar en un futuro intento de iniciar una experiencia parecida en otro lugar.

Esa multiplicidad de formas organizativas tiende hacer más compleja y hasta dispersa la forma de participación, refleja una cierta ambigüedad de nuestra cultura política.

En efecto, es notorio el activismo de muchos sectores de la sociedad dominicana, su acentuada tendencia hacia la creación de formas organizativas, pero al mismo tiempo, dada la cultura autoritaria y excluyente y la inclinación hacia el sectarismo, el asociacionismo no es eficaz. O sea, que la integración de muchos sectores es una manifestación de deseos y coincidencia de reclamo del derecho a la inclusión, pero la poca vocación y experiencia hacia la articulación se constituye en el factor determinante de la acusada tendencia presente en las organizaciones de bases dominicanas a tener un carácter efímero.

De manera que si bien en Salcedo había muchas formas organizativas ante y durante el proceso, éstas no tuvieron ni han tenido la suficiente permanencia en espacio y tiempo que garantice la presencia y la necesaria articulación para hacer más eficaz la participación en los procesos e iniciativas impulsadas en el marco de esa experiencia.

Como demostración al aserto arriba hecho, L. Bobea refiere en su informe que un taller evaluativo dio cuenta de que el proceso participativo hacia mediados del 1992 (mitad del mandato de las autoridades

municipales y del Senado) comenzó a mermar significativamente. También nosotros oímos decir lo mismo a varias autoridades, provinciales y de la OTP.

Los ayuntamientos promovieron la celebración de los cabildos abiertos, forma de participación ciudadana en esas instituciones. Lo recogen como una novedad, pero esa práctica data desde los años de la colonia española y todavía se practica en el cabildo de la ciudad de Santo Domingo, con relativa frecuencia y éxito.

Sin embargo, esos cabildos abiertos no han tenido los resultados esperados. Parece que es otro intento de promover la participación que ha carecido de la necesaria sistematización para obtener eficacia. De hecho, en uno de los tres municipios cibaeños esa práctica no se inició.

Otro intento de institucionalización de la participación fue la creación de los consejos de desarrollo provincial.

La integración era: el gobernador provincial, el senador, los diputados y los síndicos, los directores de las instituciones estatales con asiento en la provincia: Salud, Educación, Obras Públicas, de agua potable y las organizaciones de la sociedad.

Esta institución, como se ha planteado en otros informes y evaluaciones, tiene como función establecer prioridades, programar proyectos y desarrollar iniciativas para el desarrollo, las cuales debían ser ejecutadas por la OTP.

Nos parece que es una buena intención de vincular y concentrar acciones entre diversos sectores. Sin embargo, es otro espacio más de concertación, el cual, independientemente de su intención, se constituía en un lugar más de discusión, un espacio de toma de decisiones integrado por personas y funcionarios que asistían a otros escenarios de participación y discusión para la acción.

Los síndicos que la integraban participaban simultáneamente en los consejos de desarrollo, en la OTP, en los CPM, en las CDC, en los consejos de municipales, etc. El senador era omnipresente en las organizaciones formales de la experiencia y se vinculaba con las agrupaciones populares, tanto de carácter permanente como puntuales.

Otro elemento que pudo haber resultado un problema para los consejos de desarrollo es que el gobernador es una autoridad nombrada por el Poder Ejecutivo, el senador podía ser del partido de gobierno y los diputados y los síndicos ídem, por lo tanto el color de un partido podía tener un peso muy importante con relación a los sectores de la sociedad civil que en última instancia podía darse el caso que se orientasen o pertenecieran al mismo partido. El caso de los CMD no fue exactamente así, pero resultó muy parecido.

Esa circunstancia, voluntaria o dado el caso involuntaria (como creo que así fue), sería un obstáculo para incorporar a la diversidad de actores que podrían interesarse en participar en la experiencia, si percibieran la CMD como un espacio con amplias posibilidades de acción en el sentido de su visión de los problemas.

El Comité Provincial de Desarrollo de Salcedo fue concebido como forma de lograr el objetivo integral del proyecto SMALP. Como este fue el germen de la experiencia y como esta última devino un proyecto integral, esa forma integradora y coordinadora de participación tuvo sus dificultades, tal vez, entre otras, por las razones antes anotadas.

El Comité no podía ser el principal mecanismo de diálogo, de negociación y de tomas de decisiones, debido a que había otras instancias integradas por actores que participan en él con los mismos objetivos o, por lo menos, la mayoría de ellos. Para citar dos casos: los consejos de municipales y los cabildos abiertos.

Cierto es que los ayuntamientos tenían iniciativas propias de acción comunitaria, de hecho hicieron sus propios proyectos, los administraban. Sería útil pensar si la participación de los síndicos en tantas instancias no provocaba problemas de identidad a los ayuntamientos y quizás no retrasaba el desarrollo de conciencia de la población sobre las reales funciones de esas instituciones.

En ese sentido podría examinarse el hecho de que en la actualidad las demandas sociales se dirigen más que antes a la OTP, igualmente a los órganos del Estado, tales como la Secretaría de Educación, de Salud, Obras Públicas, la Corporación de Acueductos, etc.

Los consejos provinciales de desarrollo funcionaron hasta el 1994, año en que los tres ayuntamientos cambian tanto de autoridades como de orientación política.

La falta de cultura política democrática ha sido un factor determinante para que los síndicos de los municipios de Salcedo y Villa Tapia, del Partido Reformista Social Cristiano, se distanciasen con actitudes y hechos de las formas organizativas de la experiencia.

El alcalde de Tenares, del PRD, una persona de mucha ascendencia en su comunidad (ha sido síndico tres veces) pudo sustraerse de las tendencias no favorables a la participación en la experiencia y ha mantenido buenas relaciones con la OTP y sectores políticos diferentes a los de su partido.

Estos hechos demuestran que es necesario plantearse la reflexión sobre la gravitación de elementos exógenos en la actuación de las políticas y proyectos locales.

Es posible que las instancias políticas partidarias a nivel general no hayan valorado en toda su dimensión la importancia de la concertación en los niveles locales para impulsar procesos de desarrollo en el marco de una concertación.

Si el síndico del PRD participa lo hace porque su liderazgo local, su fuerza propia le permite sustraerse de las presiones de sectores de su partido que no favorecen la concertación en esos niveles, dada la competencia que tienen con otras fuerzas en el ámbito nacional.

También es importante reconocer que él recibe apoyo de un sector importante del partido para permanecer dentro de la esfera de la experiencia.

Las dificultades del Consejo Provincial de Desarrollo y la obstrucción por razones políticas y hasta personales, tal como se dijo durante la reunión que sostuvimos con ex síndicos y con uno en ejercicio, además de miembros integrantes de la OTP, determinaron que se intentara una forma organizativa alternativa para impulsar las demandas y ejecución de los proyectos, sin descartar la integración de los sectores de donde surge la referida obstrucción.

De ese modo surgen los consejos de desarrollo municipales, limitados a c/u de los municipios. Pero estos solamente duraron un año.

Es posible que en otro contexto y en otro momento político esa forma de organización, al ser más simple y más pequeña, podría ser más funcional, permitiendo una participación con menos intereses contrapuestos en su interior.

Es necesario reflexionar sobre el hecho de que las autoridades municipales intentaron diversas formas de impulsar o institucionalizar la participación; ya establecimos que crearon la OTP, además de esta se crearon los consejos barriales en diferentes áreas urbanas del municipio de Salcedo, y los coordinadores municipales servían de enlace entre los llamados agentes de desarrollo y la municipalidad.

También se formaron los agentes de desarrollo comunitario, que eran una suerte de portavoces de la comunidad ante las autoridades municipales, y los

comités de desarrollo comunitario, integrados por los agentes de desarrollo.

Finalmente, las autoridades participaron en la Oficina Técnica de la Mujer, de composición muy similar al Consejo Provincial de Desarrollo, el cual, al igual que la OTP, constituye la organización de mayor estabilidad, lo cual refleja un intento de lo que constituye un encomiable esfuerzo de promover la participación desde una perspectiva diferencial, en ese caso referido al género de las personas.

Es necesario conocer más en detalle la forma de integración de esas organizaciones, además de su funcionamiento interno. De las conversaciones con los diversos participantes y dirigentes de la experiencia no salen a flote informaciones coherentes para establecer las reales dimensiones de dichas agrupaciones.

Lilian Bobea en su informe dice que el senador Fernández Mirabal, en sus contactos y trabajos con la comunidad, identificaba a personas con condiciones de liderazgo y las integraba a las diversas instancias de participación organizada.

En conversación que sostuvimos con una de las tres más importantes figuras dirigentes del proceso, ésta nos expresó que fue integrada a la OTP por iniciativa del Senador.

En procesos de la naturaleza del que estudiamos, realizado en un contexto de efervescencia fruto de la acumulación de muchos factores de contestación social y política y donde los objetivos políticos nacionales gravitaban sobre los locales, la consolidación de proyectos de gestión política en el ámbito local, sin antecedentes ni memoria colectiva pasada sobre las acciones que se realizaban, podría ser un factor que determinaba el recurso de la incorporación al proceso de agentes con capacidad de potenciarlo bajo el impulso de una voluntad en gran medida individual.

Es natural que el Senador tenía que actuar impulsado por la socialización o sea como hombre político que es y, por consiguiente, tendiese a cooptar a las personas que entendía con mejores condiciones para integrarlas en los órganos de ejecución de la experiencia.

La intencionalidad no es lo más importante a discutir sobre la circunstancia arriba enunciada. Lo importante es recoger y analizar los datos que arroja el balance de tiempo de la existencia de esos órganos de dirección y de participación de la experiencia y los niveles de eficacia que tuvieron.

Esto es sumamente importante porque todas esas formas institucionales para canalizar la participación de la comunidad han tenido una existencia relativamente corta, las unas, y muy precaria, las otras, a excepción de la OTP que, a pesar de sus dificultades, ha mantenido su existencia y no solo eso, sino que mantiene un dinamismo, una madurez y conciencia de parte de sus integrantes que nos inclinan a pensar que se ha consolidado definitivamente.

### **La Experiencia durante el Período de 1994 - 1996**

Durante ese periodo se configura un contexto político substancialmente diferente al del 90-94.

El Partido Revolucionario Dominicano emerge en 1994 como la principal fuerza política en término electoral, obteniendo el control de la mayoría de los municipios del país, incluyendo a Tenares. Al igual que en 1990, las alegadas irregularidades en que discurrieron las votaciones para elegir el presidente de la República impidieron que el candidato de ese partido asumiera la presidencia. Se pacta la salida a la crisis motivada por los alegatos de irregularidades durante las votaciones y se acordó entre los tres principales partidos acortar el periodo del ejercicio del mandato presidencial a solo dos años y, a dife-

rencia del 1990, lejos de incrementarse las acciones movilizadoras contra los resultados de las elecciones y contra el gobierno, se inicia una prematura campaña electoral.

Esa circunstancial campaña coincidió con una acentuada tendencia hacia el debilitamiento de las organizaciones populares en el ámbito nacional, las cuales disminuyeron considerablemente sus demandas. Durante ese periodo no hubo ningún paro nacional de alguna significación.

El PLD resultó sumamente afectado por los resultados electorales en todo el país, pero mantuvo su alto porcentaje en la provincia de Salcedo, un 34% (prácticamente la misma cifra que la obtenida en las nacionales del 1990), lo cual contrasta con el 13% que obtuvo a nivel nacional.

De nuevo la situación política general influye sobre la experiencia. En efecto, las nuevas autoridades electas en los municipios de Salcedo y Villa Tapia, sobre todo el primero, pertenecientes al Partido Reformista Social Cristiano, adoptan una aptitud reticente hacia la OTP y hacia el Conejo Provincial de Desarrollo.

Durante una discusión que sostuvimos con los técnicos de la OTP y ex síndicos durante el periodo 1990-94 y un alcalde en funciones, hubo consenso entre ellos en cuanto a establecer el hecho de que actualmente el flujo de demandas de ejecución de proyectos y de servicios de la OTP de parte de los ayuntamientos han disminuido considerablemente.

También se estableció que en la actualidad los cabildos tienen menos reuniones con la comunidad; además de que han disminuido las demandas sociales de parte de la población.

Las causas de esa situación ellos la identifican en varios factores: los ayuntamientos reciben mayor subsidio de parte de la Liga Municipal Dominicana, que lo ha duplicado (según ellos), lo cual les permite ha-

cer más actividades de manera independiente; que la OTP dispone de menos recursos que antes y por eso no se le formulan demandas, que anteriormente las demandas se dirigían hacia los ayuntamientos pero que ahora estos han logrado que se dirijan directamente hacia las instituciones del Estado correspondientes (Obras Públicas, Salud. y Educación) y por último debido a problemas que más que políticos ellos entienden de carácter personales y de personalidad de parte de algunos incumbentes de los poderes locales, que se reflejan en las relaciones con la OTP y otras instituciones de la experiencia.

Además de esos factores, es indiscutible el hecho de que las organizaciones populares y comunitarias viven un período de pérdida de capacidad movilizadora e incluso hasta de identidad, lo que ha influido en que hayan disminuido las demandas sociales en la provincia de Salcedo, lo cual lógicamente se tiene que reflejar en las organizaciones donde estos sectores participaban para impulsar la experiencia.

No obstante, es pertinente reflexionar sobre la importancia que podrían tener los factores que inciden en los mecanismos de participación comunitaria en la experiencia, creando dificultades para que se produzca la necesaria fluidez en su funcionamiento.

Es innegable que algunas actitudes obstruccionistas, por momentos, de parte de algunos sectores partidarios y sociales, que de alguna manera desarrollaban sus actividades en los contextos nacional y de la experiencia en particular, han incidido negativamente sobre la misma.

Es importante destacar que si las actuales autoridades municipales tienden a canalizar las demandas comunitarias hacia las instituciones del Estado, en lugar de tratar de darles soluciones a través de la OTP, estarían perdiendo la oportunidad de ser los agentes fundamentales del desarrollo local, algo que los fortalecería para desarrollar los procesos de descentralización que, aunque en la actualidad todavía

se encuentran en los niveles de las discusiones, en tiempo no muy lejano serían tareas prácticas de la clase política dominicana y de los municipios, principalmente.

Si algunos de los actuales síndicos encuentran en las autoridades de las dependencias estatales interlocutores privilegiados (quizás por afinidad de colores partidarios) estarían debilitando los mecanismos de participación comunitaria de la experiencia, debilitándose ellos al mismo tiempo porque pierden los recursos humanos (de los cuales carecen), que se potencian cuando se organizan en las diferentes formas creadas durante el proceso participativo iniciado en 1990.

Exigir que las instituciones del Gobierno central actúen en las localidades es importante, pero los ayuntamientos no pueden convertirse en meras correas de transmisión entre esas entidades y la población; ellos deben desplegar iniciativas de solución de problemas locales con la población, que sin suplir las funciones de las instituciones del Gobierno central, sino complementándolas, contribuyan al desarrollo de la comunidad.

### **Sobre las Posibilidades de Intentar un Proceso Similar en Otro Lugar**

Algunas instituciones del Estado, específicamente la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), han intentado aprovechar la experiencia de la provincia de Salcedo. Esta última incluso ha realizado reuniones con funcionarios municipales y organizaciones comunitarias para tales fines.

De primera intención han pensado la idea de crear una oficina técnica en algunos municipios. Las informaciones de que dispongo es que el avance de esta idea ha sido prácticamente nulo. Pienso que eso se debe al mal abordaje del asunto y a la dificultad de las instituciones del Estado dominicano de dar segui-

miento a los proyectos que elaboran los principales incumbentes de sus diversas dependencias, debido entre otras razones a los constantes cambios de dirección que se hacen en la administración pública.

Siendo la experiencia de Salcedo la conjugación de una diversidad de factores sociales, históricos y sobre todo políticos, hablar de replicarla en otro lugar nos mueve a una serena reflexión sobre sus posibilidades y pertinencia.

El término replicar no es el más adecuado, quizás decir "ensayar un proceso similar en otro lugar" pueda expresar mejor la idea de la intención de desplegar iniciativas para el desarrollo en las provincias y/o regiones, porque es de sentido común que los hechos políticos o históricos no se repiten, a pesar de que en la historia de la humanidad ha sido muy frecuente la reiteración de una equivocada práctica de tratar de repetir experiencias en otro contexto, que han sido exitosas en un momento y lugar determinado.

En el caso que nos ocupa de lo que se trata es de recoger la experiencia del proceso en cuestión y ver en que medida se puede intentar iniciar un proyecto de desarrollo comunitario en otro lugar, recogiendo la esencia de la experiencia de Salcedo, que implique el involucramiento de la población en un proceso de desarrollo socioeconómico a nivel local, incorporando sus demandas a la dinámica de la gestión de las autoridades locales y en gran medida con un proyecto nacional de desarrollo, o sea vinculando las acciones de la comunidad de los poderes locales con las autoridades del Gobierno central.

Por esas razones es necesario analizar la experiencia de Salcedo, porque, paradójicamente, los elementos que la posibilitaron y potenciaron fueron factores que limitaron sus potencialidades. La coyuntura y la iniciativa de políticos locales que la aprovecharon para impulsar un particular proceso de desarrollo local fueron los factores que potenciaron los alcances de la experiencia, pero fue precisamente la naturale-

za de dichos factores lo que limitó las potencialidades del proceso.

Ellos entendieron que para que un proceso de desarrollo local sea viable es necesario que las demandas de la colectividad tuvieran en las autoridades y en las instancias de los poderes institucionalizados interlocutores válidos y creíbles (demostrado a través de acciones concretas de impacto rápido) y que estas últimas orienten su gestión recogiendo e incorporando a la comunidad organizada.

Sin embargo, no pudieron evitar la tendencia a desplegar las iniciativas fundamentales del proceso a partir de las propias autoridades, si son ellas las que crean o incentivan la creación de los mecanismos de participación, como en gran medida ha sido el caso que nos ocupa; se estaría corriendo el riesgo de que efectivamente se logre involucrar a la población en el proceso, pero en formas organizadas de participación demasiado permeadas por la presencia de actores pertenecientes a la clase política, la cual, independientemente de que asuma e interiorice el principio de la participación democrática, obedece en última instancia a los intereses partidarios.

Podría argumentarse que la experiencia de Salcedo para su desarrollo requería un marco general de descentralización en todo el país, que no existía, que facilitara el establecimiento de mecanismos institucionales y participación legalmente reconocidos, basados en la promoción y reconocimiento de las organizaciones populares y no un reconocimiento de estas simplemente de hecho, como fue el caso, para de esa manera evitar que las coyunturas políticas (como la del 1994) tuviesen la incidencia que han tenido durante su proceso.

Pero no es el caso de detenerse a establecer las oportunidades que tuvieron los principales animadores del proceso y que no aprovecharon, ni tampoco describir sus reales y supuestos errores que habrían

limitado el impacto y los alcances reales de la experiencia.

No se han hecho las necesarias evaluaciones de impacto de los proyectos, ni se han aplicado encuestas a los beneficiarios de éstos, en las que se pueda medir los niveles de aceptación de los resultados de los diversos proyectos. Sin embargo, la opinión generalizada es que la experiencia ha sido sumamente positiva desde el punto de vista social y político para la provincia de Salcedo y es ese un indicador importante a recoger para un intento de promover un proceso de desarrollo comunitario en otra región.

Es esa circunstancia la que determina la pertinencia de intentar experiencias de desarrollo comunitario con la activa y determinante participación de la comunidad, en las que se haga énfasis en su carácter plural, establecido más allá del discurso, en forma legal y transparente.

### **Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo de una Experiencia Similar**

El inicio de cualquier experiencia de desarrollo local, a través de la concertación entre los agentes fundamentales de la sociedad política con los de la sociedad civil, supone un contexto favorable.

En la actualidad en la sociedad dominicana hay una serie de factores que pueden contribuir a que una experiencia de ese tipo sea exitosa. Sin ser exhaustivo podrían considerarse los siguientes:

Las coyunturas políticas nacionales de los últimos dos años han impactado profundamente los sistemas político y de partidos. Los traumas de los procesos electorales de 1990 y 94 y los acontecimientos de las elecciones de 1996 han determinado situaciones de confrontaciones y discusiones, no exentas de altas tensiones, terminando algunas de ellas en pactos y acuerdos de diversos tipos y entre diversos partidos que, independientemente de los cuestiona-

mientos que puedan tener en formas y contenidos, constituyen hechos que contribuyen a desarrollar una nueva tendencia hacia la concertación entre los partidos.

La extensa red de relaciones que han establecido diversas ONG y grupos comunitarios en los últimos cinco años y la acusada tendencia hacia el asociacionismo en la sociedad dominicana.

El desarrollo que ha tenido en los últimos tiempos el debate sobre las problemáticas del poder municipal, de la descentralización y la reforma del Estado.

La creciente demanda y actitud participativa de la mujer en los procesos e iniciativas de desarrollo comunitario y un cambio de actitud de muchas e importantes organizaciones populares hacia la cuestión de las demandas locales.

La nueva actitud de muchos síndicos hacia los problemas de la gestión municipal y los procesos de concertación entre ellos para reclamar sus derechos impulsados por la Liga Municipal Dominicana.

La separación de las elecciones municipales de las presidenciales, que podría impulsar procesos de concertación entre movimientos políticos y sociales e incluso entre partidos para llevar a cabo iniciativas de desarrollo local.

El impacto de la experiencia de Salcedo, que ha motivado varios ensayos de réplica de parte de sectores privados y del Estado, lo cual significa que la misma se constituye en factor que influye en la búsqueda de los objetivos propuestos por ella.

Esas son oportunidades que podrían contribuir al despliegue de iniciativas similares a la experiencia cibaeña que puedan resultar exitosas en otras regiones.

## **Elementos a Tomar en Cuenta para una Futura Experiencia Municipal**

El éxito de cualquier ensayo en ese sentido descansará en la forma en que se conjuguen los actores de la sociedad civil con los de la sociedad política.

La relación entre ambas esferas de la sociedad debería basarse en el establecimiento de formas institucionalizadas de participación que permitan evitar los efectos de las coyunturas políticas y de los acuerdos y/o relaciones de los agentes de la clase política.

En tal sentido, deberán establecerse los siguientes elementos:

1. Dada la debilidad institucional y de recursos humanos y materiales de los ayuntamientos dominicanos, es necesario establecer una Oficina Técnica Provincial OTP (para recoger una denominación ya conocida) y un Consejo Provincial de Desarrollo (CPD).

Para la integración de estas instituciones se deberá establecer, por ley, la incorporación de los partidos con representación municipal y/o congresional, además de las instituciones comunitarias u ONG, las cuales deberán establecer los mecanismos para elegir sus representantes en las OTP y CPD.

- 2.- Siendo la participación un encuentro entre instituciones y/o grupos representativos, los criterios básicos para la integración de las OTP y los CPD se orientarán porque cada persona o grupo representado haya obtenido su legitimidad para tales fines, porque tienen un mandato obtenido a través de unas elecciones, sean estas políticas o realizadas al interior de una organización comunitaria.

Como correlato, el Gobierno central puede y debe tener un representante en esas instituciones de carácter local, sea a través del gobernador

provincial u otro funcionario, pero nunca podrá recaer sobre el mismo una función de primer dirigente. De esa manera se evitaría que de una u otra forma se exprese la tendencia centralizadora del Ejecutivo y se limite el potencial descentralizador que reflejen las OTP y CPD.

- 3.- Se deberá consignar la realización de un registro de las diversas formas de las organizaciones de la sociedad civil, donde se establezca claramente las características de c/u de ellas, su tiempo de formación y las referencias de su equipo directivo; de esa manera se procederá a formalizar su legalización para los fines de participación en el proceso de desarrollo comunitario.

Esa es una condición indispensable para establecer un marco legal de los espacios de participación entre los diversos actores, consignando claramente quienes, cómo y en que proporción deberán ser integrados. De ese modo se estaría garantizando su naturaleza plural como la mejor forma de evitar la formación de tendencias excluyentes o obstruccionistas de cualquier sector involucrado que limiten o distorsionen el proceso participativo.

- 4.- Se tendería a rescatar las experiencias y los mecanismos legales de la acción descentralizada, por lo cual los marcos de la política de descentralización que ha diseñado la Oficina Nacional de Planificación podrían ser referencias a tomarse en cuenta para el ensayo de nuevas formas de desarrollo comunitario.
- 5.- Elementos indispensables para que sea efectiva una similar experiencia son la transparencia y la información. Por lo tanto, se deberán crear sistemas de comunicación con la población en que se informe sobre los proyectos y sus montos, sus fuentes de financiamiento y las formas institucionales para la selección del personal contratado para su ejecución.

- 6.- Para lograr una real participación de la comunidad deberá institucionalizarse mecanismos que garanticen la autonomía de las ONGs y de las organizaciones populares y comunitarias, solo así se podrá lograr una función eficaz de estas en el proceso de desarrollo local y/o regional.

Es importante el papel de los sectores de la sociedad política (los partidos y las instituciones del Estado), además de las organizaciones comunitarias y las ONG, pero las líneas generales de un proyecto regional de desarrollo deberá ser fruto de la concertación de todos los sectores presentes en la región, sin ninguna exclusión y sin privilegiar la participación de ninguno de los actores participantes de dicho proceso.

## 2 Los Municipios de El Seibo y Miches: sus Posibilidades de Desarrollo \*

### Introducción

A pesar del fuerte signo centralizador en que ha ocurrido el proceso político criollo a través de su historia, en la República Dominicana en los últimos años se ha comenzado a debatir de manera sistemática el tema de los municipios y sus funciones, y en la actualidad, en tono bastante polémico, el de la descentralización.

En los últimos 40 años el poder ha sido civil, tal como lo consagra la Constitución, los cuales son muchos en el contexto de esta región. Ciertamente es que por momentos los militares han tenido un rol muy importante en la vida política, pero en definitiva no hemos tenido gobiernos encabezados por militares, tampoco momentos ni acciones que puedan calificarse de intentos de golpe de Estado, en general.

Ese factor ha sido muy significativo para que esta sociedad tenga muy arraigado el valor de la libertad política y de los elementos formales de la democracia representativa, y ha contribuido a que el tema municipal no haya estado ausente de las agendas políticas de los partidos, que las universidades y profesionales libres lo hayan debatido y contribuido de manera notable a que finalmente el tema se haya insertado en el debate político en el país.

La transición hacia una forma de gobierno basada en la democracia representativa, luego de la dictadura de Rafael Trujillo que duró desde 1930 hasta el 1961, ha sido lenta y tortuosa, ha estado signada por la presencia de un personaje político que vivió prácticamente todo el período de aquella dictadura y que durante dicha transición ha sido presidente durante dos períodos de gobierno que han sumado 22 años, y no sólo eso, sino que hasta hace poco gravitaba poderosamente en las decisiones de la clase política dominicana, incluyendo al Presidente de la República.

\* Consultoría para Fundemuca

No obstante la presencia de esos elementos, en la sociedad dominicana se ha desarrollado una cultura y un sistema político substancialmente democrático y se ha mantenido una permanente acción reivindicativa de parte de los diferentes sujetos sociales que configuran la sociedad y que nos ha dado una clase política que toma nota de ese dato y por momentos entra en negociaciones con esos sectores.

Esa acción reivindicativa no ha tenido la sistematicidad y organicidad que se correspondan con el número de las acciones, ni con la cantidad de personas y grupos que las han impulsado; tampoco con el carácter generalizado de éstas, tanto en términos de espacio como de tiempo, pero ha abonado el camino para abrir debates que contribuyen al desarrollo de los espacios para el ejercicio de la democracia. Uno de esos debates ha sido el tema municipal.

La práctica municipal dominicana ha discurrido bajo el signo de poderes centralizadores y por la urgencia de terminar una dilatada transición hacia formas democráticas del ejercicio del poder que ha politizado de manera un tanto extrema casi todas las esferas de la vida del país. Por eso, las cuestiones locales han ocupado un lugar secundario para la sociedad política, tanto en los sectores que se han alternado en el poder como en las diferentes vertientes de la oposición a los gobernantes de turno.

De ahí la debilidad del municipio dominicano y de sus ayuntamientos. El cabildo criollo apenas puede asumir sus tradicionales competencias y esto no solamente se debe a las razones arriba expuestas, sino a las limitaciones materiales en que discurre su práctica y a la débil formación política y profesional de sus autoridades electas y administrativas.

Desde diversos escenarios se hacen esfuerzos por superar esas dificultades. Agencias internacionales de cooperación, sectores organizados y no organizados de la sociedad civil, sectores importantes de la sociedad política forman parte de esos esfuerzos y

creemos que avanzamos en términos del impulso de la conciencia municipalista en el país.

Sin embargo, el municipio dominicano enfrenta otros desafíos, entre ellos la nueva forma que adopta la globalización de los hechos políticos y económicos. Actualmente, la economía mundial se articula territorialmente, determinando que los espacios que están radicados en algunos municipios se conviertan en lugares estratégicos para la expansión de sus mercados. En tal sentido, los municipios mejor posicionados y dotados de las mejores infraestructuras físicas y de recursos humanos y naturales tienen una ubicación privilegiada para potenciar sus posibilidades de desarrollo y para ser más atractivos en la competencia de ciudades, playas, plazas, mercados o espacios para atraer la inversión de capitales.

De modo que aquellos municipios débilmente posicionados, malamente administrados, sin relaciones buenas con la comunidad, con el Estado y los partidos políticos tienen serias limitaciones en sus posibilidades de desarrollo y, por ende, estarían condenados a ver acentuadas sus desventajas y/o desigualdades con relación a otros municipios nacionales y/o extranjeros.

Como siempre, la búsqueda y hasta conquista del territorio y más específicamente del espacio es un importante factor para la expansión del capital a través de la inversión. En los últimos años en la República Dominicana ha habido un incremento muy significativo de la inversión en la industria turística, somos el principal destino turístico del Caribe y aunque por momentos hay flexión en cuanto a las puntas de crecimientos de ese sector, el incremento del mismo ha sido sostenido.

Esa inversión se hace generalmente en playas ubicadas en municipios tradicionalmente pobres y las consecuencias sociales para estos entes locales en casi todos los casos han sido desastrosas en términos de daños ambientales y de disgregación y pulve-

rización del tejido social de esos municipios. Por tal razón, el municipio adquiere otra dimensión en la República Dominicana. Es un tema que desborda las posibilidades de los cabildos para enfrentarlo solos, por lo que se requiere introducir en los debates que ahora se tienen sobre la descentralización las alianzas estratégicas de los ayuntamientos, tanto con el Estado como con diversos sectores del mundo empresarial y comunitario.

No solamente hay impactos de la globalización en los municipios con patrimonio natural, principalmente de playa, sino incluso en algunos mediterráneos, donde se encuentran ubicados centros de zonas francas. El aprovechamiento del capital internacional tiene su impacto en los centros urbanos al aprovechar la población en grado de consumidor, para la ubicación de hipermercados, centros de comida rápida, centros financieros, lavado de dinero, recepción de remesas, etc.

Esa circunstancia determina que aparezcan nuevos temas y desafíos para el municipio en general y para el dominicano en particular, que determinan nuevas funciones y competencias en el sistema político. Plantea nuevos temas para el debate sobre la regionalización y la descentralización en la República Dominicana.

Otra nueva polémica que debe ser abordada sobre las competencias municipales es que los ayuntamientos, además de gestionar los procesos de dotación de servicios a sus comunidades, tanto urbana como rural, deben convertirse en agentes dinamizadores del desarrollo local, para que se generen empleos y proyectos de educación para mejorar las condiciones de vida de la población.

Estos elementos han sido los hilos conductores que han guiado los trabajos de gabinete y campo al momento de estudiar y proponer algunas ideas de solución a los problemas de los municipios de Miches y El Seybo, objetos de trabajo de este informe.

## La Región Este de la República Dominicana

La región, desde el punto de vista político, se define como un espacio territorial que a partir de una estructura estatal determinada requiere de un tratamiento político administrativo diferenciado (Herrera, 1997).

Sin embargo, una región es una realidad territorial particular de una sociedad global que no solamente va enfocada desde esa perspectiva, sino que debe ser analizada a partir de otros elementos esenciales que la configuran, a saber: su, historia, geografía, características socio-económicas, su jerarquía territorial con relación a otras regiones y de manera muy acentuada por el papel que pueda desempeñar en la actual mundialización de los hechos políticos y económicos (Pérez, 2000).

En la división territorial, política y administrativa de la República Dominicana existen siete regiones, la del Este tiene cinco provincias: San Pedro de Macorís, La Romana y La Altagracia, que ocupan las costas sur y este de la región; Hato Mayor y El Seybo ocupan la costa norte.

La Romana tiene su fuente de ingresos derivados de su tradicional industria azucarera y en las últimas dos décadas sobre la base de una infraestructura para turistas de alto poder adquisitivo. El turismo constituye la base del incremento de la importancia en la jerarquía territorial de la República Dominicana de la provincia de La Altagracia y del desarrollo urbano y espacial de algunos de sus municipios, sobre todo de San Rafael del Yuna.

San Pedro de Macorís mantiene su imagen de primacía en la región debido al impacto que sobre su común cabecera ha tenido la fundación de la Universidad del Este, la zona franca y la industria turística en algunas de sus zonas de playa; además, por su producción azucarera, aunque dicha actividad está en franca decadencia.

El Seybo y Hato Mayor son las dos provincias más pobres de la región, ocupando la primera el segundo lugar en el rango de las más pobres del país. Hato Mayor vive fundamentalmente de la actividad agropecuaria, aunque, entre sus principales municipios, El Valle tiene un excelente potencial para el desarrollo del ecoturismo, por su cercanía al Parque Nacional Los Haitises, uno de los más bellos y valiosos del mundo; y también Sabana de la Mar, por estar bañado por la costa norte, relativamente cerca de la provincia de Samaná y del municipio de Miches, el cual, como plantearemos más adelante, tiene el mayor potencial turístico de estas dos provincias.

La región del Este está muy bien conectada con Santo Domingo y el resto del país, debido a una autovía excelente, prácticamente terminada, a parte de que la anterior satisfacía adecuadamente sus funciones.

La historia de la región Este es en gran medida la de la industria azucarera del país, la cual fue la base de la economía durante todo el final del siglo XIX hasta finales del XX, cuando las actividades de zona franca, turismo y remesas de divisas de los migrantes hacia el exterior se situaron como los tres primeros renglones de la economía dominicana.

La Romana y San Pedro fueron importantes centros de actividades industriales y comerciales, sobre todo este último; por lo tanto, fueron lugares de concentración de trabajadores fabriles, muy vinculados a los partidos de izquierda y centroizquierda. Allí se desarrollaron los más importantes sindicatos de obreros y de oficios, lo cual fue un factor importante para que la población de esas dos provincias votara casi siempre por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), de orientación socialdemócrata.

Hato Mayor, a pesar del peso de la ganadería en su economía y la cercanía de municipios cañeros de San Pedro, ha determinado que su población, en términos de comportamiento electoral, se asemejase a esa provincia.

Esa situación política cambió con lo que podríamos llamar modelo económico de las dos principales provincias de la región: San Pedro y la Romana que, como dijimos anteriormente, estaba basado en la industria azucarera.

Aunque el nuevo modelo económico de esas dos provincias y de La Altagracia está cimentado en las zonas francas y turismo, las condiciones contractuales en que allí trabajan los obreros impiden su sindicalización. A ello contribuye el hecho de que es posible que sea ese factor, junto al hecho de que la sindicalización en el país es sumamente baja, apenas ronda el 15% de los trabajadores fabriles y de oficios.

Por otro lado, la industria turística es básicamente de enclave en la zona, protegida como industria estratégica, donde no se permite la sindicalización, al igual que en las zonas francas. Esto ha determinado un cambio político radical en el comportamiento electoral en esas dos provincias. Ahora generalmente se vota por los partidos de reconocida tradición conservadora, por lo menos en términos discursivos.

En los últimos años los municipios de esas dos provincias han sido controlados por los partidos Reformista Social Cristiano (PRSC) y de la Liberación Dominicana (PLD).

### **Comportamiento de la región en términos de las recaudaciones de Impuestos Internos**

San Pedro de Macorís	375.35	359.59	15.76	4.38
La Romana	147.99	263.86	-115.87	-43.91
La Altagracia	435.85	325.49	110.36	33.91
El Seibo	7.80	6.00	1.80	30.00
Hato Mayor	7.76	7.36	0.40	

## **Crecimiento de las Recaudaciones**

Según datos de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), durante el período enero-diciembre 1999 el Sureste presenta el mayor crecimiento de las regiones del país, con respecto al mismo período del año anterior, con un 23.38%,

La Altagracia y El Seibo se destacan con 33.91% y 30.00%, sin embargo esa recaudación es debido a los enclaves turísticos y no necesariamente se ha traducido en una disminución de la pobreza de la población.

Con relación al aporte de las regiones al total de la DGII durante el período analizado se observa que la mayor participación se concentra en el Sureste con 83.95%, seguido por la región Norte con 15.82% y el restante 0.23% corresponde al Suroeste. En la región Sureste las provincias con mayor participación son Santo Domingo, La Altagracia y San Cristóbal con 91.66%, 2.60% y 2.34%, respectivamente.

## **El Seibo al Margen del Proceso de Cambio**

La provincia de El Seibo y en gran medida Hato Mayor han permanecido al margen de todos los cambios, algunos de modernización, en que ha discurrido el proceso económico, político, cultural y de participación de las principales provincias de la región. Allí se ha detenido el tiempo y se han enseñoreado el abandono, la pobreza y la miseria.

A pesar de que El Seibo fue una de las primeras provincias fundadas en el país, el mantenimiento del predominio de la estructura agraria tradicional, como su principal forma de propiedad y de riqueza, ha determinado que hoy sea la segunda provincia más pobre del país, según el mapa de la pobreza elaborado por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN).

La provincia, según el Censo de Población y Viviendas del 1993, tenía 96,770 habitantes. De acuerdo con las proyecciones de la Oficina Nacional de Estadística, para el año 2000 tendría 104,116 habitantes. El municipio de Miches, en 1993, tenía 20,634.

El Seibo, a pesar de ser una de las provincias del Este de mayor dimensión territorial, es una de las menos pobladas. Eso se debe a su estructura productiva, basada en una gran concentración de tierra en pocas manos y dedicada básicamente a la ganadería y al cultivo de la caña de azúcar.

## **Características de los dos municipios de la provincia**

### Santa Cruz de El Seibo

#### Imagen Urbana

El trazado y las mismas trama e imagen urbanas de este municipio constituyen un fiel reflejo de cómo este se encuentra sumergido en el olvido del tiempo y en la crudeza de su pobreza. Su principal eje troncal vial es una suerte de boulevard que lo atraviesa de Sur a Norte, que a su vez es una continuación de la carretera que lo une con los municipios de Hato Mayor, hacia el Oeste, y Miches, al Norte.

En ese boulevard están radicadas las principales actividades comerciales, las instituciones políticas, culturales y religiosas y los escasos equipamientos urbanos del municipio. Las calles aledañas y convergentes a ese eje vial son pequeñas en sus dimensiones y muy angostas; las viviendas, en su gran mayoría, son de un solo nivel y de modesto valor tanto desde el punto de vista físico como arquitectónico.

A la orilla del río Seibo, que bordea el municipio hacia el Este, hay una zona bastante pobre en un terreno muy irregular, al otro lado del río ya es zona rural, principalmente cañera. Sin embargo, al lado opuesto, hacia el Oeste, un poco hacia el Norte, se

encuentra la zona más pobre del municipio, es lo que en algunos países de Centro América y Sudamérica se le llama pueblo joven, por ser de reciente radicación. Es el barrio Villa Guerrero.

Es un asentamiento de diez años de fundación en una antigua finca ganadera, declarada de utilidad pública, que era propiedad de un miembro de la familia Goico. No está muy bien comunicado con el resto del casco urbano, pues al Oeste tiene como valladar el cementerio municipal y al Norte, una finca ganadera en plena producción.

El barrio, extrañamente, tiene un diseño de trazado caracterizado por una especie de manzana bastante regular, con dimensiones de unos 75mts X 75 aproximadamente, lo cual permite que las viviendas tengan espacio para un pequeño huerto. Ese espacio, según la tendencia que se sigue en asentamientos de esa naturaleza, es potencialmente la tierra que acogerá a los nuevos llegados, aumentando la densidad y por ente la demanda de servicios y equipamientos de parte de la población.

Las viviendas son de pequeñas dimensiones, hechas de materiales desechables casi en su totalidad. Ese tipo de trazado y las características de las viviendas confieren al barrio un parecido muy cercano a los bateyes. Ese barrio es un buen ejemplo de cómo se expande la miseria en el municipio y que características va teniendo, pues del mismo se dice que hay una gran inseguridad urbana. La imagen de exclusión y de alejamiento de la zona céntrica del casco urbano del municipio podrían ser indicadores de la veracidad de esa percepción que nos manifestaron algunos habitantes de otra zona del municipio.

### **Estructura Orgánica y Competencial del Ayuntamiento**

El ayuntamiento del municipio de El Seibo tiene cinco (5) regidores o concejales. Dos (2) pertenecen al

Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), dos (2) al de la Liberación Dominicana (PLD) y uno (1) al Revolucionario Dominicano. El síndico pertenece a este último partido. El presidente de la asamblea de regidores tiene su empresa, a la cual dedica su mayor tiempo; lo mismo todos los demás funcionarios electos.

El cuerpo de funcionarios realiza labores en cuatro departamentos: Catastro, Tesorería, Contaduría y Limpieza, además de los asistentes del síndico. Es un personal mal equipado y se nota una limitada formación técnica, además de un ambiente de trabajo un tanto muelle.

También existe en el palacio municipal una biblioteca con pocos libros y de ediciones viejas, en su gran mayoría.

La institución municipal dominicana es bastante débil. La inexistencia de una carrera administrativa y de servicio civil determina que los funcionarios municipales estén sujetos a los vaivenes de los cambios políticos que se suceden en el país. Su estadía en la administración pública es generalmente breve, son mal remunerados y de escasa formación técnica para el desempeño de sus funciones.

Los funcionarios elegidos, en general, tampoco tienen formación técnica o profesional. Un flexible régimen municipal permite que las autoridades electas para funciones como la de síndico o alcalde, que por sus características deben realizar labores administrativas, desempeñan simultáneamente funciones ejecutivas. Marcos Hernández es encargado de ornato; Víctor Maríñez, de educación; Manolo Martínez, de ingeniería, y Alfredo Cordones (presidente de la sala capitular), de asuntos jurídicos.

Las reuniones de los regidores se realizan de manera regular, por lo menos dos sesiones son cabildos abiertos. Las relaciones entre los diferentes integrantes de esta son normales y cordiales, según datos re-

cogidos de parte de los regidores y de dirigentes comunitarios. Este dato es importante, pues en la mayoría de los municipios con los cuales hemos trabajado y/o tenemos vínculos de colaboración, las relaciones entre las diversas fuerzas políticas que integran los ayuntamientos son muy tirantes, llegando por momentos a paralizar las labores de esos entes locales.

## **Las Finanzas Municipales**

La principal fuente de ingresos del ayuntamiento es la Ley 17-97. Para el presente año tienen proyectado un presupuesto cuyo monto asciende a RD\$ 29,381,700, de los cuales, según el síndico de ese municipio, alrededor de RD\$ 27,000,000 provienen de la referida Ley, el resto provendría de las recaudaciones del propio ayuntamiento. En ese renglón se destaca las recaudaciones por concepto de permiso de construcciones, que según el síndico serían de cerca de un millón de pesos.

Los egresos por concepto de pago de personal son de unos RD\$ 800,000 al mes, según el síndico, y de unos RD\$600,000, de acuerdo con el presidente de los ediles. La nómina del ayuntamiento, según el síndico, es de aproximadamente 300 empleados. Los gastos del ente, durante los meses enero-febrero del 2001, fueron de RD\$413,868.03, no se nos informó el dato de los detalles de esos gastos.

No se impone ningún tipo de impuesto a las actividades empresariales que se desarrollan en el municipio, cualquiera puede tener un restaurante, una tienda o cualquier empresa o negocio y no es objeto de impuesto.

Solamente se cobra una tasa por recogida de basura a los hoteles, las demás actividades empresariales, restaurantes, talleres, estaciones de expendio de gasolina, tiendas, etc, no pagan nada por la recogida de los desechos que producen.

A pesar de todo se recauda algo por concepto de permiso de construcción.

## **Servicios Municipales: Recogida y Manejo de los Desechos**

Resulta paradójico que, a pesar de que no se cobra por el servicio de recogida de residuos sólidos, este sea uno de los puntos luminosos de la gestión municipal. Las calles se ven limpias y es generalizada la impresión de que el servicio es bueno y eficiente, aunque casi nadie paga por el mismo. El ayuntamiento dispone de cuatro (4) camiones en servicio, dos (2) de seis (6) metros de capacidad y los restantes de dos (2) metros de capacidad. Hay un quinto camión pero está en reparación.

No obstante, en los barrios más pobres, sobre todo aquellos cercanos del río, tienen un inadecuado manejo de los residuos sólidos, muchos de ellos son arrojados en las cañadas, las cuales los vierten en el río, contaminándolo, algo que es visible por el color y densidad de sus aguas.

## **Servicios Comunitarios**

El ayuntamiento desarrolla algunas actividades de desarrollo comunitario, entre ellas proyectos de educación para mujeres pobres, a quienes se les enseña oficios tradicionalmente propios de las mujeres: costura, deportes para aficionados: béisbol, baloncesto y volibol, principalmente.

En los barrios pobres, como El Hoyito y El Retiro, el cabildo tiene programas de iluminación de las calles, rehabilitación y limpieza de cañadas, eliminación de aguas negras, reparación y construcción de contenes.

Algunos barrios, sobre todo los de reciente formación, aunque de notable consolidación, carecen de asfaltado en sus calles, de drenaje pluvial y, naturalmente, también de drenaje sanitario.

El municipio, en general, carece de drenaje sanitario, por lo cual, al decir de dirigentes comunitarios e informantes tomados al azar, tanto en residencias particulares, como en instituciones públicas, en períodos de mucha lluvia muchas casas se inundan con las excretas, convirtiéndose en focos de contaminación para la población.

## **Participación Social**

Según Ignacio Zorrilla, dirigente de la Junta de Vecinos José Reyes, esa entidad tiene 116 miembros activos, representando esa misma cantidad de núcleos familiares, y están vinculados a las labores de gestión del ayuntamiento; además de unas 12 juntas de vecinos urbanas y unas 10 rurales y organizaciones populares que realizan sus labores en coordinación con el ayuntamiento.

Juana Francisca Contreras, de la dirección de la Federación de Juntas de Vecinos de El Seibo, cuyo local se encuentra al frente de su residencia, las relaciones con el ayuntamiento son relativamente buenas. Lo mismo dice Danilo Vázquez, un dirigente de la Junta de Vecinos del Barrio Villa Guerrero. El regidor representante del PRD, de la oposición, también coincide con estos dirigentes comunitarios sobre el tema de las relaciones del ayuntamiento con la comunidad organizada.

Principales problemas identificados por la sociedad civil y funcionarios municipales

**Economía:** la falta de fuentes de empleo resulta ser la más sentida necesidad en el municipio. Hay una generalizada queja sobre la estructura productiva en que descansa la provincia en sentido general y el municipio, en particular. Muchas personas tienen que irse a trabajar a las zonas francas de San Pedro y La Romana, además de los enclaves turísticos de Bávaro.

Salud: El municipio tiene once (11) cañadas que son focos de contaminación de las aguas del río y del hábitat. Al no existir un sistema de drenaje sanitario, gran parte de la descarga de excreta va al río. A esa carencia se suma la falta de letrinas y de baños.

Hay zonas como Los Cajuales Abajo, Loma del Chivo, Indiana Abajo, donde el inadecuado trazado de sus calles impide la penetración de los camiones de basura, por lo que se generan brotes de enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias entre la población. Esto, muy a pesar de que, según diversas fuentes, se realizan campañas de preservación del medio ambiente.

### **El Servicio de Agua Potable es Considerado Bueno por Informantes Claves.**

Educación: En los barrios pobres, el problema es bien sentido, por ejemplo, según Danilo Vázquez, dirigente comunitario de Villa Guerrero, y miembro de la Federación de Juntas de Vecinos de El Seibo, en ese barrio hay 186 niños en edad escolar que no tienen cupo en las escuelas públicas y 400 niños en edad pre-escolar no asisten a ningún centro educativo.

Transporte y tránsito: El municipio tiene un buen sistema de transporte con todas las provincias de la región; sin embargo, con Miches, el otro municipio de la provincia, está prácticamente incomunicado, pues los dos están unidos a través de una carretera que atraviesa la cordillera y se encuentra en pésimas condiciones desde hace decenas de años. Eso impide y/o dificulta el intercambio de sus pobres mercados y el aprovechamiento de la población de El Seibo de su costa de playa.

La tierra más fértil es precisamente la montaña, y allí se cultivan el ñame, la yautía y el mapuey, que son los más famosos y preciados del país.

El transporte en el municipio funciona dentro de los parámetros en que se desenvuelve este servicio en

casi todo el país. Sobre esto no identificamos quejas, salvo en los barrios pobres mencionados en este informe.

Aunque se observa que se trabaja en la construcción de aceras y contenes en algunos barrios, hay demanda de la población para que se construyan y reconstruyan aceras y contenes en otros barrios, los cuales realmente carecen de éstos.

## **Municipio de Miches**

El casco urbano de Miches tiene 12,000 habitantes, es más pequeño y más pobre que El Seibo, aunque por sus recursos naturales, playa y montaña está mejor posesionado que este último desde el punto de vista estratégico, tanto por la nueva orientación de la economía dominicana como de la mundial, que busca espacios para la reproducción del capital.

El municipio es el principal punto para los viajes ilegales hacia Puerto Rico y de allí para los Estados Unidos. Se calcula que hay unas 12,000 personas de origen michense residiendo en el exterior y que dos personas por familia están en esa situación.

El municipio tiene como límite al norte la playa, al sur la montaña, al este el río, al oeste se encuentra la carretera hacia Sabana de la Mar. El trazado de sus calles en el perímetro que comprende el área céntrica y pericéntrica está fundamentalmente basado en cuadras de 50 metros por 100 aproximadamente, lo cual determina que las viviendas tengan un limitado fondo y que los espacios interiores de las manzanas no sean ocupados por nuevos llegados.

El crecimiento de la ciudad es hacia las montañas, camino hacia El Seibo, algo que es peligroso, pues hay un constante cambio de uso del suelo agrícola a edificable y hacia el Oeste.

El nacimiento de la ciudad fue al borde de la playa, allí se encuentra lo que podríamos llamar su centro.

Solo un 30% de sus calles están asfaltadas y casi todas se encuentran en ese centro. Ese gran número de calles sin asfalto da al municipio un aspecto de abandono y de pobreza.

Los barrios pobres carecen de todo tipo de servicio y de equipamiento, además de que se nota en ellos una limitada consolidación.

Tiene muy pocos lugares de esparcimiento, aunque se pueden contar algunos: hoteles, restaurantes y bares de modesta imagen, que se activan principalmente en períodos de turismo, sobre todo en la Semana Santa. Ya comienza la inversión extranjera en infraestructura turística, a través de la construcción de hoteles.

Es una ciudad pequeña, por lo cual una gestión municipal, con imaginación y con recursos adecuados y bien administrados podría manejarla con relativa holgura.

## **Estructura Orgánica y Competencial del Ayuntamiento**

Al igual que El Seibo, Miches tiene cinco (5) regidores, dos (2) pertenecen al Partido Revolucionario Dominicano, además del síndico; dos (2), al Reformista Social Cristiano, y el quinto al Partido de la Liberación Dominicana.

Su síndico es un médico muy conocido por sus servicios a la comunidad, es comunicativo y comunicador. Está dedicado a tiempo completo a sus labores administrativas y ejecutivas.

La frecuencia de las sesiones de la asamblea de regidores es de dos (2) a cuatro (4) veces al mes, celebrando siempre uno o dos cabildos abiertos. Son muy fluidas las relaciones con la comunidad. Han establecido una interesante modalidad de discusión del presupuesto con la comunidad, a la cual se le da

a ejercer el derecho de establecer sus prioridades para el gasto del 50% del presupuesto del municipio.

También existen buenas relaciones entre las diferentes fuerzas políticas presentes en la sala capitular.

El cuerpo de funcionarios está compuesto por un inspector de ornato y basura, que es el síndico; un tesorero y un contable. El alcalde se queja de la precariedad de personal, así como de la formación profesional y técnica de algunos de sus funcionarios, teniendo que recurrir a utilizar los servicios temporales de profesionales de la rama de contabilidad.

## **Las Finanzas Municipales**

Para este año el presupuesto del ayuntamiento municipal es de RD\$ 8,590,700. Para tener una idea del comportamiento del uso de dicho presupuesto, los gastos mensuales promedio en inversión son de RD\$ 198,559.96 y el pago de personal es de RD\$152,476.07.

Del primero de enero al 15 de febrero del presente año lograron obtener RD\$5,393 por concepto de pago por recogida de basura, algo que contrasta con la práctica que sobre ese tema desarrolla el municipio de El Seibo.

Por concepto de la ley 7054, sobre permiso de construcción, el año pasado se obtuvo apenas la suma de RD\$21,500, pero de ellos sólo una fábrica de gas que se instaló pagó RD\$10,000, casi el 50%. No existe la práctica de pagar por permiso de construcción, según un regidor, el síndico y el presidente de la llamada sala capitular; la gente comienza las obras sin permiso y cuando son identificadas por las autoridades se detienen las construcciones, las cuales continúan mediante acuerdos entre las partes...

Casi no cobran por lidia de gallos en las galleras, renglón de cierta importancia en la recaudación de algunos municipios de otras regiones.

## **Servicios Municipales: Recogida y Manejo de los Desechos**

El ayuntamiento tiene apenas un solo camión para recoger la basura durante seis días semanales. El mismo pasa una sola vez por semana por la mayoría de las calles, al decir del síndico. Hay una programación de recogida y las calles no se notan sucias.

## **Servicios Comunitarios**

A pesar de la precariedad de recursos materiales y humanos, se nota un cierto activismo y comunicación del ayuntamiento con su comunidad, esta estableció como prioridades la construcción de tres dispensarios médicos, una escuela en la comunidad La Javilla, la reconstrucción y construcción de aceras y contenes en los barrios, además de mejorar el servicio de recogida de basura. Son esos los proyectos en curso, según se nos informó en una reunión con varios regidores, el síndico y funcionarios administrativos del ayuntamiento.

## **Participación Social**

En Miches, como en el resto del país, existe un alto grado de asociacionismo de parte de la población. Allí, entre juntas de vecinos, gremios, organizaciones populares y comunitarias, fundaciones para el desarrollo, deportivas, sindicatos, etc, se cuentan unas 50 formas organizativas de la sociedad civil, la mayoría organizadas en la Federación de Instituciones Michenses. Pero, su capacidad de articulación, su fortaleza como interlocutores que hacen valer sus intereses, al igual que en el resto del país, generalmente no se corresponde con la diversidad en número ni con los resultados de sus acciones.

Sin embargo, pudimos ver una fluida relación entre muchas de ellas con las autoridades municipales. En nuestra estadía en el lugar, vimos a dirigentes comu-

nitarios, a comisiones de estudiantes, a empresarios, a funcionarios gubernamentales y a simples ciudadanos hablando con el síndico y otras autoridades municipales, tanto en el local del ayuntamiento, como en el parque público del pueblo que está situado al frente del referido ente edilicio. Todos ellos discutían su forma de participación en las efemérides patrias que se celebraron el pasado 27 de Febrero.

Con ello queremos destacar que la comunidad se comunica con las autoridades del ayuntamiento y que estas son receptivas de las inquietudes de aquella. Esas demandas de participación en la esfera de lo cultural de por sí no son conducentes hacia formas de participación de un contenido para el impulso del desarrollo local, pero sí constituyen un indicador de que existe una relación entre autoridades municipales y la comunidad, que bien podría ser la base para realizar iniciativas de desarrollo local con participación comunitaria y, más que eso, donde se tenga a esta como el objeto fundamental del desarrollo.

En esos términos se expresaban los dirigentes comunitarios Rudy Ortiz, Vicepresidente de la Federación de Instituciones Michenses, y secretario general de la Unión Deportiva de Miches, y Damián García, asesor de juntas de vecinos y dirigente del Comité de Desarrollo de Miches, igualmente.... una empresaria del sector turismo del municipio. Además de algunos empresarios, incluyendo a extranjeros. Todos ellos expresan optimismo sobre el futuro y potencialidades de la zona.

### **Principales Problemas Detectados por la Sociedad Civil y los Funcionarios Municipales**

**Economía:** Al igual que en El Seibo, se concluye que el desempleo es el principal problema del municipio. La ubicación de este en relación con la isla de Puerto Rico no sería la única causa de la gran emigración hacia allí en las precarias embarcaciones en que es-

ta se realiza. Es evidente que la falta de empleos y oportunidades constituye la base para desafiar los peligros de ese tipo de emigración.

La actividad agrícola de Miches se realiza en la montaña y en el valle que lo comunica con Hato Mayor. La montaña nunca ha sido buena para la práctica de la agricultura. Aunque allí se siembra y cosecha mucho cacao, ñame y yautía. Muchas veces esto conduce al desmonte y por ende a causar daños ecológicos a la montaña, uno de los principales patrimonios naturales del municipio.

La principal área de cultivo es el valle. Allí se cultiva el arroz, pero el principal problema que tiene el cultivo de ese cereal es el acentuado proceso de salinización del suelo. Ello determina que los proyectos arroceros estén en crisis, pues la productividad del arroz es de tres (3) quintales por tarea, mientras que en otras zonas arroceras del país es de hasta siete (7) quintales por tareas.

## Salud

No hay quejas sobre el hospital municipal en cuanto a las condiciones físicas del edificio, sin embargo sí hay lamentos porque este carece de los equipos necesarios. Hay una sala de cirugía, pero no hay cirujano, no hay médicos especialistas y casi todos son pasantes.

El agua potable servida a la población no tiene tratamiento alguno, viene del río que bordea la ciudad, el cual tiene sus aguas contaminadas, debido principalmente a que en él confluyen las cañadas que llevan aguas negras.

La ciudad está por debajo del nivel del mar, por lo tanto, cuando sube la marea, las cañerías de los inodoros se obstruyen y se esparcen las heces fecales en los patios de las viviendas. La ciudad carece de drenaje sanitario y muchas calles carecen de drenaje pluvial.

A ello se agrega la inexistencia de vertederos de relleno, por lo cual la basura es vertida al pie de la montaña, contaminando terrenos agrícolas, abrigando alimañas y teniendo efectos dañinos contra el medio ambiente, además que cuando llueve, parte de la basura ensucia de nuevo los barrios que están al pie de la montaña.

## **Educación**

Según Ruddy Ortiz, supervisor adjunto del distrito educativo del municipio de Miches, y presidente de la cooperativa de maestro, se requiere construir una escuela de seis (6) aulas en la comunidad Los Franceses, reparar una en la comunidad de Jina, que ya tiene tres (3) años en reparación, falta el nombramiento de director del liceo vespertino, además de una secretaria docente.

Con relación a algunas áreas urbanas, incluso de la ciudad de Santo Domingo, la deserción es baja, de 2 a 3%. En los períodos de recogida del cacao, algunos niños acompañan a sus padres en esa labor agrícola, pero el número es bajo con relación a los niños que en otras regiones participan en la cosecha de café.

## **Transporte y tránsito**

El aislamiento del municipio es percibido por muchos michenses, seybanos y de otras provincias del Este como su principal problema. En cierta medida es una percepción correcta, pues el potencial de este municipio, sus recursos naturales y su ubicación en la estructura territorial de la República Dominicana debidamente explotado haría del municipio una de las zonas más interesantes e importantes del país desde el punto de vista de las condiciones materiales en que podrían vivir sus moradores.

La carretera que lo une con El Seibo, a través de la cordillera, tiene un tramo de 20 kilómetros en pésimas condiciones, la que lo une con Hato Mayor está

en peores condiciones. La reparación de esa carretera es de vital importancia para el presente y futuro económico de Miches.

El 70% de calles sin asfaltar, el mal estado de los caminos vecinales que comunican al municipio con las localidades de Monte Claro y La Cabirna, son también parte de los problemas de comunicación del municipio

### **Algunas Ideas para Promover el Desarrollo de Miches y El Seibo**

El desarrollo de cualquier comunidad debe partir de potenciar los recursos que esta posea, tanto los humanos como los materiales. En el caso de esto dos municipios hay puntos que les son comunes, en otros hay notables diferencias, pero independientemente de las diferencias, bien trabajados pueden ser complementarios.

Tanto en Miches como en El Seibo existe una sociedad civil con un grado de organización muy acentuado, lo cual constituye una potencialidad a ser aprovechada a los fines de su imprescindible incorporación a un proceso de desarrollo local en cada uno de esos dos municipios, como en los dos de manera conjunta. Eso es un punto que es común a ambas comunidades.

Sus diferencias básicas las identificamos en los medios materiales en que cada municipio basa sus economías e incluso en cómo piensa desarrollarlas.

Sin embargo, el examen de los recursos materiales de cada uno nos ha conducido a plantearnos la hipótesis de que el desarrollo del Seibo, pasa necesariamente por el desarrollo de Miches, de acuerdo a la tendencia general del desarrollo de la economía dominicana, donde el turismo es componente esencial del modelo económico para el desarrollo nacional, un tanto orientado por el comportamiento de la economía mundial. A varias personas de diversas fun-

ciones en esos dos municipios les hemos comentado esa hipótesis y todos están de acuerdo en su pertinencia.

En efecto, Miches tiene mayores recursos para la inversión de capital, tanto nacional como extranjero. Ese municipio tiene uno de los mejores sistemas de playas del Caribe, del cual junto a la cordillera que se eleva a sus espaldas pueden combinarse perfectamente para el desarrollo del turismo de playa y montaña. Ya algunos inversionistas extranjeros comienzan a comprar áreas boscosas y de playas para desarrollar sus proyectos tanto económicos como de vida.

Siendo las playas el mejor recurso a ser explotado por Miches, junto al patrimonio de la cordillera, que comparte con El Seibo, se requiere que este sea explotado de manera que, a diferencia de otros proyectos de desarrollo local basados en turismo, la explotación de ese patrimonio impacte directamente sobre los asentamientos urbanos de esos dos municipios.

No nos oponemos a que en las inmediaciones a las playas de Miches sean instalados hoteles, pero de acuerdo a las informaciones sobre la concentración de pobreza en el territorio nacional, no hay evidencia de que este flagelo haya disminuido de manera significativa en los polos turísticos instalados en las costas Norte y Este del país y en las inmediaciones de San Pedro de Macorís y Santo Domingo (Juan Dolio y Boca Chica). Sí hay constatación de graves problemas causados a la ecología de esas zonas.

De manera que Miches puede ser considerado como proyecto piloto de desarrollo turístico desde una perspectiva de involucramiento de su municipio, que de manera inmediata el turismo contribuya a desarrollar su polo urbano, mejorando su infraestructura de servicios y equipamiento, y pensado en combinación con sus municipios vecinos, en primer lugar El Seibo y en segundo lugar, Sabana de la Mar.

A este propósito, es importante considerar que así como Miches puede ser un pivote para el desarrollo de El Seibo, Sabana de la Mar lo puede ser para Hato Mayor del Rey. De manera que el desarrollo de las provincias del norte de la región Este puede ser pensando en la perspectiva del desarrollo de sus costas, pero vinculado al desarrollo de sus dos municipios mediterráneos, que, dicho sea de paso, son los dos municipios cabeceras de provincia.

Ello implica que se debe propiciar la mancomunidad entre los ayuntamientos de los referidos municipios, donde se plantee un proyecto de desarrollo que tenga como punto central los siguientes temas:

Explotación común de las playas de los municipios de la costa, pero comenzando por acciones de impacto en los cascos urbanos de estos. De esa manera los propietarios de los terrenos ubicados en el casco urbano, que es la mayor cantidad de propietarios, verán revalorizados sus terrenos; contrario a lo que generalmente sucede entre los propietarios de las grandes propiedades de tierra costera que siendo los menos, ven incrementado el valor de sus terrenos por los efectos de las inversiones en los polos turísticos. Esa es una forma de aprovechar más socialmente el incremento de la plusvalía en áreas deprimidas por efectos de dicha inversión.

Realización de obras comunes que contribuyan a la mejoría de los servicios a la comunidad y a la protección del medio ambiente. Por ejemplo, la construcción de un vertedero equidistante de Miches y Sabana de la Mar, tal como lo ha pensado el síndico del primero de estos dos municipios.

Compra común de equipos tales como tractores, para la mecánica y hasta camiones compactadores a usarse por turnos en los municipios vecinos.

Creación de Oficinas Técnicas Provinciales (OTP), que den servicios de programación y planificación a los municipios, acciones éstas que no pueden reali-

zar los municipios de esta parte de la región Este por carecer de los necesarios recursos materiales y humanos para tales fines.

Acciones conjuntas de formación de personal ejecutivo y administrativo de los ayuntamientos, optimizando de ese modo los recursos que se utilizan en esa importante tarea.

Programación de actividades comunes, donde se exploten recursos como los que posee El Seibo: fiesta taurina, arte rupestre en las cuevas, el carnaval, etc.

Factores institucionales y del contexto social y político que pueden contribuir al desarrollo de estas iniciativas

Condiciones que pueden contribuir a que se materialice la propuesta

Actualmente y por iniciativa del Concejo Nacional para la Reforma del Estado y de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) se ha planteado un debate sobre el ordenamiento territorial que ha permitido plantear un nuevo rol de las regiones, asignándole un nuevo papel de ente de desarrollo, articulándose con las instituciones del gobierno central tanto en el diseño de proyectos de desarrollo como en la asignación de recursos.

La extensa red de relaciones que han establecido diversas ONG y grupos comunitarios en los últimos cinco años y la acusada tendencia hacia el asociacionismo en la sociedad dominicana, ha incrementado la exigencia de participación en procesos de desarrollo local, logrando participar en algunos proyectos de gestión municipal participativos con cierto grado de éxito, como es el caso de San José de las Matas y Constanza.

El desarrollo que ha tenido en los últimos tiempos el debate sobre la problemática del poder municipal, de la descentralización y la reforma del Estado.

La creciente demanda y actitud participativa de la mujer en los procesos e iniciativas de desarrollo comunitario y un cambio de actitud de muchas e importantes organizaciones populares hacia la cuestión de las demandas locales.

Las fluidas relaciones que tienen entre los síndicos de los municipios en cuestión y las buenas relaciones que éstos tienen con el Gobierno central.

La existencia de una asociación de ayuntamientos de la región Este, vinculada a la Asociación Nacional de Síndicos.

### **Proyecto de Turismo a Tres (3) años**

Uno de las formas de generar fuentes de riqueza para la población es crear proyectos que impacten en la generación de empleos, en el mejoramiento de la imagen física del municipio e incluso de las mismas viviendas, podría ser la realización de un plan de lo que se puede denominar turismo doméstico.

Es atraer turistas que tengan limitados recursos e interés de comunicarse con la población, a través del alquiler a personas particulares o familias por fines de semanas, por semanas o por meses de viviendas y/o habitaciones de las mismas, con derecho a uso de sus cocinas.

Para ello, y a través de una institución pública, en este caso el ayuntamiento, se podría iniciar un proceso de mejoramiento y/o habilitación de viviendas para tales fines.

El ayuntamiento cobraría una tasa o impuesto mínimo, lo cual sería una fuente de ingreso para esa institución y los eventuales participantes del proyecto verían mejoradas sus viviendas y sus condiciones económicas. De igual modo la población de otros municipios, turistas extranjeros que desean una alternativa al resort tendrían la oportunidad de vincularse con la comunidad dominicana.

### 3 Ciudadanía y Gestión Municipal

Toda referencia de la ciudad nos remite de inmediato al concepto de política. Ello así porque en su acepción original política es entendida como todo lo referido a la polis, a la ciudad, y lo ha sido a un punto tal que esta última se confundía con el Estado.

La polis griega (la ciudad) se fundamentó en la activa participación política de sus residentes en pleno ejercicio de sus derechos, a los cuales se denominó ciudadanos, de ese modo se "construyó la trilogía inseparable compuesta por la Ciudad, el Estado y la Ciudadanía". Por eso desde siempre ciudad y política han ido de las manos.

El poder se forja y se concentra en la ciudad, allí se escenifican las más variadas e intensas luchas sociales y políticas por los derechos a la inclusión en los servicios y equipamientos. La inexistencia de mecanismos a través de los cuales se canalicen e institucionalicen esas demandas constituye el factor determinante de la llamada crisis de gobernabilidad.

En tal sentido, esta crisis no puede ser enfrentada en la angosta esfera de los arreglos políticos entre las élites partidarias, al margen de proyectos societarios de largo alcance, sino a través del reconocimiento del derecho a la ciudad de sus habitantes, haciendo que todos seamos ciudadanos, no que la mayoría sea de simples pobladores.

El hecho de vivir en una ciudad no significa que se es ciudadano, este concepto tiene un contenido real, es una condición política que implica identificarse y pertenecer a una ciudad porque se tiene una participación real en la distribución de los servicios y equipamientos básicos. Cuando el individuo está excluido de los servicios sanitarios, de salud, de la vivienda y del disfrute de un medio ambiente sano, tiende a marginarse de la política. La exclusión induce a cada quien a resolver sus problemas de manera individual. La ciudad se despolitiza perdiendo su función

de ser lugar donde se impulsan los proyectos colectivos, como lo fue en sus inicios.

Los analistas y administradores serios, en su mayoría, coinciden en la afirmación de que en todo el mundo las ciudades, salvo pocas excepciones, se desenvuelven en una profunda crisis de gobernabilidad. En todas estas aglomeraciones humanas la exclusión y el empobrecimiento de la calidad de vida de la mayoría es la regla, es la lógica que orienta la construcción de las ciudades.

El llamado sentido cívico, que se expresa en el respeto a elementales reglas de convivencia, no puede ser asumido por la población de ciudades administradas y/o intervenidas por políticos locales y nacionales, que sacrifican los intereses de la comunidad en aras de sus dudosas urgencias políticas para reproducir sus cuotas de poder y por grupos económicos que han hecho de las ciudades simples lugares de reproducción de sus ganancias.

En este momento de campaña electoral para los cargos municipales y legislativos, resulta pertinente preguntarse si los candidatos a síndicos por las diferentes ciudades piensan colocar como punto central de sus propuestas devolver la esencia política a la ciudad para poder administrarla con un aceptable grado de gobernabilidad.

Esto significa, en esencia, articular un abanico de actores sociales y políticos con diversos intereses y que exigen participación en la distribución de los bienes y servicios que se producen en la ciudad, y lograr, mediante la acción colectiva, un programa mínimo de gestión administrativa y política en sus respectivas ciudades, que permita no solamente una administración eficiente y eficaz, sino que cuente también con un determinado grado de participación democrática.

En el caso específico de la ciudad Santo Domingo, los lineamientos generales de un plan de gestión de-

mocrática no pueden ser un enunciado de generalizaciones vacuas y demagógicas, sino un proyecto concreto de realizaciones y de normativas que inviertan la tendencia de esta ciudad hacia un deterioro irremisiblemente inmanejable.

El proyecto de gestión de esta urbe capitalina deberá basarse en un plan maestro en que se establezcan claramente sus límites, para que de manera definitiva se identifiquen cuáles son los terrenos urbanizables, los urbanizables programados y los no urbanizables, las normas y procedimientos de gestión de sus diversos polígonos (agrupamientos de zonas de características similares), de normas claras sobre el uso de suelo, de altura y densidad; además de una firme voluntad de detener la especulación inmobiliaria que encarece tanto el suelo como las viviendas e impide que los sectores populares tengan acceso a esos bienes que son de carácter social.

Por otra parte, el proyecto de gestión para esta ciudad deberá contemplar la posibilidad de que el Ayuntamiento asuma de manera definitiva la dirección del transporte urbano para evitar que este servicio básico siga siendo asumido por el gobierno central, el cual lo utiliza para el pago y compra de lealtades a funcionarios y choferes corrompibles y corrompidos. También deberá asumir sus competencias negándose a dar permiso de uso y de construcción, entre otras, a obras antiurbanísticas como las que se realizan en la ex Av. 27 de febrero.

Una oferta de gestión municipal sería no puede estar limitada a genéricas intenciones de construcciones de canchitas y parquecitos, de la recogida de basura y otras iniciativas sin sentido de globalidad, sino que debe decir cual será su metodología de oferta de servicios, con cuáles recursos cuenta para ello y cómo se vinculará con la comunidad y/o con el sector privado para realizar lo que se proponga.

Esa oferta debe contener un proyecto urbanístico que devuelva la ciudad al peatón, mediante norma-

tivas de construcción; que reoriente el crecimiento de la ciudad, deteniendo su anómalo crecimiento poblacional y espacial que se expresa en una disminución cercana al 13% de la población de su centro topográfico y de un crecimiento de alrededor de un 200% en su zona periférica; debe pronunciarse sobre la tentativa de hacerla crecer poblando los cañaverales que la circundan, reorientando esa eventual inversión para el saneamiento de sus zonas céntricas y pericéntricas.

Si no se aplican estas y otras medidas, Santo Domingo terminará siendo un gran arrabal de pobladores, no de ciudadanos, ingobernable, y con la perspectiva de perder su relativamente bajo nivel de criminalidad, una de las ventajas comparativas que tenemos con relación a otras ciudades de la región. Ese es el reto que tienen los candidatos.

## 4 La Gestión Municipal y los Partidos

Desde hace mucho tiempo la clase política, en general, acusa un preocupante retraso en sus niveles de comprensión de la diversidad de cambios que se verifican en las esferas económica social, cultural, religiosa, del arte, de la sociedad moderna.

En el caso específico de la clase política dominicana, no solo parece ignorar lo que pasa en esas esferas, sino en su propio ámbito. Un ejemplo de ello es su actitud frente al significado de las próximas elecciones municipales y congresionales. Para gran parte de este sector, la importancia de esas elecciones radica en que "son determinantes para el futuro de este gobierno y para las próximas elecciones presidenciales".

Para el partido gobernante son vitales porque en ellas cifran sus esperanzas para una buena gestión, y para la oposición porque este torneo significa la posibilidad de mantener su cuota de poder e impedir que las actuales autoridades gubernamentales continúen en el mando más allá del 2000.

Es así como manifiestan una visión inmediatista, pragmática y utilitaria de la política, además de su incapacidad de hacer de los procesos políticos, momentos y espacios para la ampliación de la democracia. Para ellos, la acción política es medio y fin al mismo tiempo, que se cristaliza en alcanzar el poder por el poder mismo.

En cuanto a la forma, los dos grandes partidos de oposición tienen actitudes diferentes frente al próximo torneo electoral, no así en cuanto al contenido. El PRSC, parece más preocupado por la sucesión de su viejo líder y por el diseño de una alianza que le permita sobrevivir que por una definición de sus propuestas electorales. De hecho ese partido, comenzando por máximo líder, nunca se han preocupado por hacer propuestas serias, ni impulsar procesos de educación para la democracia.

El PRD, inmerso en sus problemas internos, vive el absurdo de que son los diferentes pre-candidatos y no el partido quienes hacen lo que ellos entienden sus "propuestas". De hecho, para esa colectividad política estas elecciones lejos de constituir un momento para el impulso del debate sobre la importancia del poder local y para ampliar los espacios de representación, constituye un escenario para fortalecer la lógica de la lucha de tendencias y personalidades, lo cual, aunque resulte paradójico, es la forma en que este partido construye su unidad interna. Por eso su atraso en su búsqueda definición e identidad doctrinaria.

Estos hechos evidencian, varias cosas. Una de ellas es que la cuestión municipal todavía sigue relegada al punto "varios" de las agendas políticas de los partidos mayoritarios de nuestro país y que no logran comprender la importancia de esta cuestión en la política moderna

Los espacios locales constituyen un escenario donde discurre una variada red de particulares relaciones sociales y políticas entre diversos actores y agentes sociales que se expresan en aspiraciones, demandas, búsqueda de soluciones a problemas para potenciar recursos etc., que obligan a los ayuntamientos de los diferentes municipios a jugar un rol de primer plano. soluciones.

Las grandes transformaciones que se operan en mundo de hoy tienen profundas incidencias en los espacios locales a nivel municipal y sobre todo urbano. En todas las ciudades se operan grandes cambios en términos espaciales y poblacionales, crecen las demandas de servicios y equipamientos, se incrementan los déficits habitacionales por la especulación del suelo y por la incapacidad de los entes locales de planificar los territorios urbanos y rurales.

Esa circunstancia determina que la cuestión municipal y urbana adquiera un lugar de primerísima importancia en la política moderna. Sin embargo, re-

se debe instituir, como en otros países, que para ocupar un cargo de importancia en el municipio se deba tener como requisito haber realizado un entrenamiento previo sobre esa materia. Es un absurdo pedirle un diploma a un mecanógrafo como condición para ocupar una plaza y no pedirle una acreditación a un síndico al momento de entregarle la administración de toda una ciudad.

Para eso se deberá tomar en serio la importancia de la cuestión municipal y urbana, pero hasta el momento la clase política dominicana no da señales de estar en eso, a pesar de la retórica de muchos, entre los que se cuentan grandes líderes.

## **5 Nuevos Desafíos para la Gestión Municipal**

El municipio es la forma jurídica en que se organiza una comunidad local. Es una sociedad particular dentro de una sociedad global que expresa sus particularidades históricas, sociales, políticas y económicas.

Las funciones fundamentales del municipio, a través de su ayuntamiento, son dotar a la comunidad que le sirve de ámbito de los servicios y equipamientos básicos para el discurrir de la vida de la gente en sus esferas materiales y espirituales.

Sin embargo, en la presente época de globalización de los hechos políticos y económicos, las funciones del municipio adquieren una nueva dimensión. En primer lugar, se presenta el hecho de la territorialización de la política, la politización de los espacios privados y la privatización de los espacios públicos.

En segundo lugar, la economía mundial se articula territorialmente, determinando que los espacios en que están radicados determinados municipios sean convertidos en espacios estratégicos para la expansión de sus mercados. En tal sentido, los municipios mejor posicionados, los mejor dotados, tanto de infraestructuras físicas y de recursos humanos y naturales, tienen una ubicación privilegiada para potenciar sus posibilidades de desarrollo y para situarse como plazas, mercados o espacios atractivos para la inversión de capitales. En breve, están en mejores condiciones para participar en la real competencia que se genera entre regiones, países, municipios y ciudades a nivel mundial para atraer hacia ellos la inversión de capitales.

De modo que aquellos municipios débilmente posicionados, malamente administrados, sin relaciones buenas con la población y con las instituciones políticas nacionales, el Estado y los partidos políticos tienen serias limitaciones en sus posibilidades de desarrollo y,

por ende, estarían condenados a ver acentuadas sus desventajas y/o desigualdades con relación a otros municipios nacionales y/o extranjeros.

Hoy día la economía mundial determina la orientación que tienden a darse las economías nacionales. La mundialización de la economía y de los hechos políticos determinan un proceso de articulación de grandes redes de ciudades, en tanto plazas o mercados productores y distribuidores de mercancías de consumo mundial e indiferenciadas. Une espacios y formas estandarizadas de consumo a nivel mundial, creando nuevas identidades culturales mundiales que tienden a borrar las identidades nacionales. También provoca, en las ciudades y municipios no preparados, una desestructuración de las formas y comportamiento de mercados locales.

El capital a nivel mundial busca espacios que potencien sus utilidades. De ese modo tiende a aprovechar los nuevos procesos de urbanización que se dan en áreas como la América Latina, donde, a pesar de ser el continente de mayores desigualdades sociales, tiene una alta concentración de población urbana, la cual tiene un ingreso que supera a la mayoría de los países de África y de Asia. Grandes, medianas y hasta pequeñas ciudades se convierten en apetecidos mercados para redes de compañías multinacionales, entre otras las de hipermercados, bancos, comidas rápidas estandarizadas, etc.

Diversos factores, entre los que podríamos identificar las zonas francas, el turismo, el lavado de dinero y el envío de remesa, etc. contribuyen a enlazar nuestras economías con las multinacionales que usan las grandes redes de ciudades como espacios de concentración, tanto de poder económico como político.

El impacto que tienen estos flujos económicos sobre los espacios urbanos es de diversos signos y significados. Por un lado revalorizan el suelo de determinadas áreas, lo cual hace más caro el territorio edifica-

crean nuevas centralidades en detrimento de los centros históricos de las ciudades, provocan nuevas centralidades poblacionales y hasta desequilibrios en la distribución de la población; a veces determinan nuevas jerarquías espaciales de algunas ciudades, aparentemente contradictorio, y por ende de algunos municipios (caso de Tenares, que tiene una actividad económica más dinámica que la de Salcedo, municipio cabecera de la provincia).

De igual modo, los flujos económicos pueden provocar problemas en el tránsito y transporte urbanos, el deterioro ambiental y algo muy importante: puede llevar a la ruina a pequeños y medianos empresarios, y de todo aquellos ligados a la distribución de mercancías, de más en más el colmado tiende a disminuir su lugar en la distribución de mercancía en los centros urbanos que se "modernizan".

Concluimos que los municipios, a través de sus competencias, tienen entre sus competencias la administración de los espacios urbanos y su entorno. Por lo tanto, estaríamos ante una nueva dimensión de la función municipal, la cual tiene que dar cuenta y enfrentar todos esos fenómenos de la reproducción de la riqueza, a través de un nuevo uso del espacio.

La nueva función del municipio sobrepasa la tradicional de dotación de servicios a la comunidad, por lo que esta institución se convierte en un agente de desarrollo, y de espacio, donde se conjugan las actividades económicas con las políticas y culturales. La nueva gestión municipal se orienta hacia el fortalecimiento de las oportunidades y potencialidades de los municipios de que pueda disponer para enfrentar los desafíos de la nueva época, signada por la competencia por los espacios que mejor pueden reproducir el capital.

En este contexto en que discurre la vida del municipio dominicano. En efecto, en varios países los municipios han asumido dentro de sus competencias servicios de educación, vivienda, salud, transpor-

te, entre otros. En algunos, podría decirse que en gran medida estos han podido cumplir con esas competencias.

Sin embargo, creemos que en la República Dominicana, la debilidad de la institución municipal y de manera particular la limitada formación de sus funcionarios determinan que por el momento no podamos afirmar que el municipio cumple esas competencias legalmente asignadas.

Pensamos que para que esto suceda debe mediar un proceso de fortalecimiento institucional de estos entes locales, tanto en el plano del funcionamiento institucional del Estado, como en el de la cultura política dominicana, para que el municipio pueda asumir de pleno derecho y de hecho su reales competencias. Junto a ese proceso se deben analizar y potenciar algunas experiencias descentralizadoras, sobre todo en el plano de la educación y de la salud, realizadas en algunas regiones y/o provincias como en el Distrito Nacional.

De todos modos, creemos que el incremento de demandas sociales, económicas y políticas que sistemáticamente se ha generalizado en los ámbitos locales, determina que se aborde el problema de la municipalización de los servicios inicialmente en los municipios mejor situados para asumir dichas competencias.

Con ello quiero expresar que cualquier iniciativa en ese sentido debe partir del análisis sobre la situación del municipio dominicano, donde se establezca claramente sus particularidades, potencialidades y posibilidades de asumir competencias que por tradición se ha dicho que son propias de los municipios.

## 6 Las Trabas y Taras del Municipio

El ejercicio de una gestión municipal eficiente y eficaz descansa, fundamentalmente, en un entorno político favorable y que la sociedad local que le sirve de marco tenga el desarrollo de una conciencia cívica que permita relaciones positivas e interactivas con las autoridades locales.

La historia del municipio dominicano, a lo largo de los últimos 60 años, ha sido signada por el presidencialismo centralizador y por grupos económicos con recursos y horizontes culturales muy limitados. Además de unos partidos y una clase política, cuando se le ha podido llamar por ese nombre, que han ignorado de manera olímpica el tema municipal. Sólo en los últimos años se han podido notar signos que apuntan hacia un cambio de actitud en ese sentido.

En nuestro país no se registra una cultura urbanística. Los gobiernos centrales, a través de sus ingenieros constructores, han asumido lo que se pueden llamar políticas urbanas sin sentido de globalidad, haciendo intervenciones puntuales, las cuales son más bien obras de ingeniería, que por ser hechas en las ciudades se piensa que tienen carácter urbanístico. De ahí la pobreza y el poco cuidado por la imagen física de muchas de nuestras ciudades.

Es recurrente la queja de que nuestros asentamientos urbanos tienen un proceso de crecimiento sin la correspondiente planificación. De esa circunstancia se culpa a los gobiernos locales y específicamente a los síndicos y los ayuntamientos. Es cierto que estos tienen una cuota de responsabilidad en este asunto, pero más que los alcaldes, en última instancia, los principales responsables de que los cabildos tengan una limitada incidencia en los procesos configurativos de nuestras ciudades han sido los gobiernos centrales y la clase política dominicana, los cuales no han sido capaces de reconocer y hacer cumplir el precepto constitucional de que los ayuntamientos asuman sus competencias de administrar las áreas urbanas y rurales de sus municipios.

Es parte de la cultura política dominicana la permanente tensión entre las autoridades municipales y los gobiernos centrales cuando aquellas son de un partido contrario al del Ejecutivo. Esa tensión se expresa muchas veces en varias formas de obstrucción de la gestión y hasta con el avasallamiento de los gobiernos locales de parte de los gobiernos centrales. Con el argumento de las conocidas limitaciones de los ayuntamientos para asumir plenamente algunas de sus competencias, el Ejecutivo incursiona en los procesos de gestión de la ciudad, llegando incluso hasta la creación de instituciones para asumir funciones que son de exclusiva competencia del municipio.

Además de esa expresa voluntad obstruccionista para el ejercicio de una fluida gestión municipal, esta discurre en medio de un contexto caracterizado por altos niveles de ineficiencia del personal de los organismos estatales, la inexistencia de la carrera administrativa; la ocupación de cargos públicos por pago a lealtades de los grupos y clientelas partidarias, la corrupción en el desempeño de determinados cargos públicos y la concepción de que las instituciones del sector público, más que para ofrecer servicios a la comunidad, son para dar empleos a los miembros y dirigentes del partido que las controla. Eso determina una suerte de sentido común que se ha convertido en un clima moral y cultural que justifica esas malas prácticas, ese clima lo mantienen y potencian tanto los ejecutivos del Estado como la clase política.

Por esas razones, el sector estatal dominicano tiene un aparato burocrático sumamente deficiente, con un pobre espíritu de cuerpo y sin una sólida conciencia sobre las funciones y la misión de la institución en la cual presta un servicio. Esta situación se agrava en el caso de la institución municipal, entre otras razones porque esta es percibida por la clase política, y en parte por la población, como una esfera del poder político de carácter secundario y residual.

Esta circunstancia ha determinado que no estén muy lejos de la verdad quienes dicen que el municí-

pio dominicano no existe, que es una ficción, un mero proyecto de la división de poderes establecida por la Constitución. La limitada calificación de la mayoría del personal administrativo de los ayuntamientos, la irracionalidad de su funcionamiento, el carácter meramente rutinario del trabajo de sus funcionarios, la corrupción enquistada en áreas fundamentales de servicios y en una significativa franja de sus regidores; las presiones de las direcciones de los partidos sobre los síndicos para que éstos nombren a sus militantes, etc. son factores que inhabilitan al ayuntamiento como institución capaz de ser gerente y garante del ejercicio de soberanía del pueblo en los espacios locales.

El contexto social en que discurre la institución edilicia dominicana se caracteriza por la acentuada exclusión social en que vive gran parte de la población de nuestro país, la miseria y empobrecimiento relativo y absoluto a que ésta está sometida de manera sostenida, como consecuencia del régimen político imperante. Ello determina que nuestras ciudades, como Santo Domingo, tengan más de la mitad de sus habitantes sin una dotación adecuada de los servicios y equipamientos urbanos básicos.

De tal manera, nuestros municipios a veces tienen una población urbana que, por estar excluida de sus derechos a los servicios y equipamientos urbanos fundamentales, no califica como integrada por ciudadanos. La ciudadanía es una condición social y jurídica muy concreta, no es simplemente vivir en una ciudad, es la condición de un individuo que se siente parte de una comunidad porque se le reconoce y participa de los beneficios y privilegios que se derivan de pertenecer a dicha comunidad, es un aspecto sustantivo del estado de derecho. Si una persona, sea de hecho o de derecho, está privada de la condición de ciudadano, si siente no tener derecho objetivamente no puede ejercer su prerrogativa de participación en la gestión municipal.

La participación en los procesos de gestión urbana y de la ciudad no solamente supone el derecho de participar en la construcción del hábitat de las personas o grupos, sino el deber de éstas de contribuir con sus actos "cívicos" con dicha gestión, además del ejercicio del deber de pagar los servicios, del manejo civilizado de los residuos que produce, de proteger y preservar la imagen física del entorno. En la dialéctica derecho y deber se construye la ciudad y la ciudadanía.

Sin cambiar este contexto de dificultades y hasta de hostilidad, en que discurre la vida del municipio, no tiene verdadero sentido hablar de modernización, de globalización, de una economía con índices macroeconómicos altos y con "inflación de menos de dos dígitos", de "pacto histórico" entre partidos, etc. Sin ayuntamientos capaces de administrar racional y eficazmente los asentamientos urbanos y rurales cercanos a los polos turísticos del municipio que administran, no hay posibilidad de que el turismo contribuya de manera efectiva al desarrollo nacional.

Si el partido que controla la mayoría de los ayuntamientos hace conciencia de que esta institución es de prestación de servicios y no un centro de empleos, estaría no solamente contribuyendo con el fortalecimiento del ente edilicio, sino a las posibilidades electorales de sus candidatos.

La reflexión que tanto ese partido como los demás deben hacer es que las sociedades que exhiben reales niveles de la calidad de vida y de desarrollo económico y político son aquellas donde el poder local tiene alto grado de institucionalización. Ello así, porque los pactos políticos entre las clases y grupos sociales se han hecho alrededor de proyectos societarios basados en el respeto a la voluntad popular y a las instituciones políticas, comenzando con el respeto a las funciones y significado político, económico y social de los gobiernos locales. Es esto un punto de referencia para futuras ofertas y debates electorales, también para "pactos históricos" realmente serios....

## **Tercera Parte:**

### ***Política, Investigación y Gestión Urbana***

#### **1 Notas sobre la Investigación y la Intervención Urbanas**

Es asombrosamente recurrente iniciar los diversos enfoques sobre la problemática urbana a partir de datos que evidencian un incontrolable crecimiento poblacional y espacial de las urbes, sobre todo de las metropolitanas. Podríamos decir que la capacidad de recabar informaciones y datos cuantitativos sobre la situación de las ciudades ha sido, quizás, el mayor desarrollo que han evidenciado la sociología urbana y el urbanismo, en tanto saberes científicos y académicos.

Sin embargo, estos dos saberes acusan un cierto retraso en el conocimiento de la lógica determinante del comportamiento de una serie de variables fundamentales para la configuración de la problemática urbana, tales como el consumo colectivo de servicios, la cultura en los barrios periféricos y populares, la producción, la tecnología, la segregación y la exclusión social, la violencia y degradación de los centros de las ciudades, etc.

Difícilmente podría ser de otra manera; la sociología urbana y el urbanismo tienen a la ciudad como su objeto general de estudio. Sin embargo, la ciudad es una realidad tan abarcadora, tan rica en matices y variables, que cada una de ellas podría constituir un objeto de estudio en sí misma. La ciudad es tan sugestiva y sugerente, y hay sobre ella tantas interpretaciones y enfoques, que difícilmente podría ser explicada sin el concurso de otros saberes y de sus correspondientes objetos de estudio.

Las siguientes notas tratarán de aproximarnos al significado de la ciudad, haciendo breves referencias sobre algunas opciones metodológicas que guían las

más salientes investigaciones que sirven de base para determinadas intervenciones urbanas. También servirá para exponer las experiencias que en ese campo hemos realizado, tanto al interior del Equipo de Investigación Social, Equis/Intec, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, como en el plano personal y con los estudiantes de arquitectura de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD.

### **La Ciudad: Coincidencias y Divergencias en Torno a un Concepto**

No obstante se nos acuse a los científicos sociales de reiterar innecesaria e inveteradamente las diversas corrientes interpretativas que explican determinados fenómenos sociales, considero que resultaría útil referirnos a algunas conceptualizaciones sobre la ciudad que nos ayuden a comprender mejor nuestra opción metodológica para la investigación de la problemática urbana, ya que finalmente en éstas se basan nuestras propuestas de intervención en dicho ámbito.

Quizás para algunos resulte un tanto exagerada la afirmación de que la ciudad es una forma de sociedad o, más que ello, que la sociedad moderna es en esencia el resultado de la forma en que ha evolucionado la ciudad y que, por lo tanto, la sociedad y la ciudad se confunden en una misma realidad compuesta por las mismas variables.

Autores de diferentes enfoques metodológicos, como Max Weber y Carlos Marx, coincidieron en la concepción de la ciudad como factor de cambio y de desarrollo político y social, y en que gracias al "efecto ciudad y a la difusión de la dimensión urbana de la sociedad, a escala transnacional, se asiste a un proceso de unidad tendencial de civilización" (Bet-tin, 1979).

Para Weber, la ciudad occidental nació bajo el impulso de la ampliación de las fuerzas del mercado, conjugado con factores culturales e históricos. Para él, el

mercado, en tanto lugar de intercambio, fue el creador de nuevas relaciones interpersonales de carácter episódico, breve e impersonal que fueron las portadoras de una nueva organización social y de nuevas formas políticas.

La aparición del mercado, como lugar determinante de las relaciones sociales y políticas fundamentales, significó el inicio de una nueva sociedad y de un proceso de construcción de nueva ciudadanía, basado en una acentuación de la división entre la esfera pública y la privada. Esta nueva sociedad se hacía cada vez más compleja mientras más se expandían las fuerzas del mercado; vale decir, mientras más se desarrollaban los elementos esenciales de las relaciones sociales que caracterizaron lo urbano, a saber, las relaciones secundarias, la libertad individual, la sede y el lugar de mando o de concentración del poder.

Marx concibió la ciudad como una forma de existencia de la propiedad. Para él, la transformación social en el ambiente urbano se contempla como una transformación de las posiciones de los grupos sociales fundamentales (Bettin, op.cit.). El conflicto de los intereses de esos grupos constituye la base para los cambios que se operan en todas las sociedades.

Para estos dos autores, el surgimiento de la ciudad dio lugar a la forma de dominación política del capitalismo moderno, la cual se inició con el ayuntamiento como base de la nación y posteriormente del Estado centralizado.

En síntesis, estos dos autores, a pesar de pertenecer a diferentes corrientes metodológicas, coinciden en la valoración del impacto que ha tenido la aparición del fenómeno urbano para la presente civilización. Para los dos, la ciudad es el lugar donde se desarrollan las relaciones sociales fundamentales y las instituciones políticas de la sociedad moderna, aunque difieren en cuanto a la valoración de cual es la fuerza que impulsa el desarrollo del fenómeno urbano.

Por razones de tiempo no abundaremos más sobre el impacto de la ciudad sobre las relaciones interpersonales. No obstante, no podemos evitar la tentación de citar la concepción de Georg Simmel sobre la influencia de la metrópolis sobre la psicología del individuo. También en este autor encontramos que la mercancía, en este caso el dinero, es el factor determinante de las relaciones en la sociedad y, más que eso, la determinante de lo que él llama la psiquis metropolitana o el individuo blasé. Este tipo de individuo es aquel que desarrolla una personalidad pasiva y distante, la cual, ante la multiplicidad de estímulos que se produce en una gran urbe, reacciona con la razón y no con el corazón o los sentimientos, como forma de proteger la integridad de su yo ante la necesidad de tener que tomar tantas decisiones y/o reacciones ante tantos estímulos y/u ofertas a que está sometida su vida en la metrópolis.

Existen también otras matrices conceptuales, como son las corrientes funcionalista y la ecologista, así como la escuela de Chicago. Todas estas visiones globalizantes de la problemática urbana centran su atención en los elementos característicos de lo urbano y de las variables que este produce en la estructura social global.

Sin embargo, el fenómeno urbano ha adquirido una dimensión tan profunda y vasta que no puede ser explicado simplemente a través de una visión globalizante. Sin desdeñar la pertinencia heurística de muchas de esas matrices conceptuales, es necesario construir algunas herramientas metodológicas que logren explicar la diversidad de problemas del fenómeno urbano contemporáneo, planteadas en la introducción a estas notas. Ello obliga a los científicos sociales que trabajan la cuestión urbana a plantearse otras vertientes de estudio sobre la problemática en cuestión, principalmente aquellas relacionadas con la personalidad y la cultura del individuo urbano. Nosotros, particularmente, hemos asumido como

opción el conocimiento de la influencia de la dinámica de las cuestiones habitacional y urbanística de los centros topográficos de la ciudad y su influencia en el proceso general de las migraciones y la aparición de los nuevos asentamientos urbanos en las zonas periurbana y periférica de Santo Domingo.

## **La Ciudad y la Difícil Construcción de la Personalidad y la Ciudadanía.**

Una atenta lectura de una ciudad nos da su significado en la historia de un país y naturalmente del ethos de sus habitantes. Una ciudad es un espacio, lo cual nos remite de inmediato a la idea del límite en todas sus expresiones. Nos sugiere las relaciones que se desarrollarán entre los individuos y los elementos materiales y no materiales contenidos en ese espacio; la relación entre lo perteneciente a la esfera pública y lo perteneciente a la esfera privada. La dimensión de una ciudad, vale decir sus confines, junto a otras variables, es fundamental para la calidad de las relaciones sociales de sus habitantes.

"Cada ciudad tiene un plano (donde se establecen sus límites -C. P.) y este plano expresa una psicología colectiva". (Ledrut, 1969). No tiene la misma influencia sobre el individuo vivir en una pequeña localidad de un trazado a pequeña escala, dimensión de lo urbano en su fase inicial, que vivir en una gran urbe con largas avenidas para el automóvil en la presente época del anti-urbanismo.

En la ciudad antigua no existía una separación entre lo público y lo privado. La subjetividad de lo personal estaba sujeta a la objetividad de las leyes del Estado. No había posibilidad de la expresión de una personalidad libremente construida. Fustel de Coulanges nos dice que la ley ateniense prohibía, en nombre de la religión, que el individuo permaneciese célibe. Esparta no solo castigaba al que no se casaba, sino que castigaba al que lo hacía tarde; se

prohibía a las mujeres beber vino y al hombre beberlo puro y era común que las ciudades fijasen invariablemente la forma de los trajes.

En esa circunstancia era muy difícil el desarrollo de una personalidad con posibilidades de un espacio propio para retirarse a la intensidad de la vida interior, tan necesaria para el desarrollo de la personalidad. Posteriormente, el desarrollo de las actividades empresariales y la disminución del peso de la religión y del poder político sobre el individuo significaron la posibilidad de desarrollo de la libertad individual.

En los momentos de mayor esplendor, tanto de las ciudades occidentales como de las orientales (sobre todo las norafricanas), fueron las relaciones secundarias, propias de la vida urbana, las que produjeron el fortalecimiento de los intereses privados frente a los públicos, que a la postre significó la separación entre esas esferas.

Esta fue una lógica que con diferencia en el tiempo se impuso tanto en las medinas norafricanas como en las sinuosas calles de los nacientes centros urbanos europeos, en América y el Caribe. Las calles, donde se potencian las relaciones de carácter público y nace un individuo y una cultura, son también el lugar donde se desarrolla la personalidad libre y la construcción de la ciudadanía que potencia los proyectos colectivos, tanto políticos como sociales.

Paradójicamente, el carácter excluyente y las profundas desigualdades que en la actualidad se producen en los espacios urbanos han determinado que las calles, en tanto espacio público que produjo la ciudadanía, hayan devenido en un lugar de violencia y de peligro que hay que evitar, provocando el repliegue hacia la seguridad del espacio privado de la casa (Kowarick, 1991).

Esto ha dificultado las posibilidades de construcción de la subjetividad impulsora de los proyectos colectivos y se ha convertido en uno de los factores que

provocan el retraimiento y la búsqueda de salidas individuales a las crisis sociales y políticas.

En este punto arribamos a la necesidad de precisar este cambio profundo en la función y forma de producción del espacio, así como su repercusión en la manifestación de patologías colectivas en algunos grupos sociales, que se constituyen alrededor de particulares características etarias, étnicas, de opción sexual, de lugar de residencia, etc., y de lo cual se derivan problemas de identidades colectivas y de la construcción de la ciudadanía en importantes sectores y clases sociales.

La creación del espacio urbano en las grandes metrópolis está íntimamente ligada a los cambios ocurridos en la forma de producción del capitalismo moderno, tanto en los países altamente desarrollados como en los llamados subdesarrollados. La producción de riqueza hoy día se acompaña con la expulsión de mano de obra del proceso productivo, lo cual se traduce en un incremento del desempleo, de la pobreza y la marginalidad. A modo de ejemplo, en Francia la producción en los últimos 20 años se ha incrementado en un 70%; sin embargo, el desempleo se ha multiplicado por siete (7).

Las desigualdades sociales han devenido otra forma de enriquecimiento, a través de diversas vías, mediante una consciente creación de diferenciación espacial. Ello determina un urbanismo para la minoría que tiene mayor peso en la lógica de la distribución (Coraggio, 1997). Por ejemplo, hay zonas residenciales exclusivas creadas a través del encarecimiento artificial del precio de los terrenos para evitar a los "desagradables".

Por otro lado, se potencia el lujo como actividad empresarial que hace oferta de consumo desigual, la producción de mercancías de consumo de corta duración, la homogeneización del consumo a nivel planetario, la creación de grandes centros polivalentes de consumo que son ciudades virtuales para satisfa-

cer las más variadas de las necesidades del nuevo consumidor globalizado.

En tal sentido, asistimos a una modalidad de fragmentación del espacio urbano no como expresión de asentamientos humanos formados de acuerdo al oficio, a simples afinidades culturales o étnicas, como era anteriormente, sino por una desigual distribución de servicios y equipamientos, que determina barrios para privilegiados y barrios para excluidos, que lejos de ser una disfunción para el capital, se convierte en una forma de producción de riqueza.

Es el resultado de políticas urbanas orientadas hacia la atracción de capitales, no importa su procedencia., que tiene por consecuencia la desregulación del mercado de trabajo, la reducción de la protección social, el desempleo masivo, la degradación de los centros topográficos de las ciudades y de sus periferias, la inversión del Estado en grandes redes viales que revalorizan los terrenos de los ricos y la limitación de la inversión en viviendas e infraestructuras urbanas para la población de menores ingresos.

La lógica que impulsa los procesos económicos en las ciudades, sobre todo en las grandes metrópolis, tiende a vincularlas más con grandes centros de otros países que a las ciudades locales. Es un proceso de pérdida de identidad nacional y no solamente de la imagen física de las ciudades (los McDonald's, Pizza Hut, etc. que estandarizan zonas de consumo de comida rápida de cualquier ciudad), sino de la población.

Esta fragmentación espacial para el consumo desigual estaría explicando la aparición de diversas manifestaciones de la territorialización de los conflictos y de la política. También estaría explicando la aparición de las bandas juveniles que cometen actos delictivos y que expresan su búsqueda de identidad no sólo con sus extravagantes indumentarias, sino a través de la defensa de "su" territorio, el cual las más de las veces es un mero escenario para sus activida-

des delictivas de ratería y de distribución de estupefacientes.

Esta expresión extrema de la búsqueda de solución a problemas individuales, mediante la disolución del yo en un grupo que refuerza la identidad mediante la posesión de un territorio, no es la única forma de refugio en la esfera de lo privado. Otra gran franja de la población citadina, aun siendo integrada a los procesos de consumo de los espacios públicos, se mantiene alejada de los asuntos de la política, recluyéndose en sus espacios privados (casa y familia), produciéndose así lo que Castoriadis llama el individuo privatizado.

Toda esta diversidad de problemas no es para concluir que es imposible orientar el proceso urbano de manera positiva, lo que tratamos de decir es que se necesita desarrollar una gran imaginación, tanto en la investigación como en la intervención urbana, sin asumir de manera dogmática una matriz conceptual y sin exclusivismo corporativo de un determinado tipo de saber, independientemente de su caracterización o no como científico.

### **Algunos Elementos sobre Nuestra Experiencia de Investigación**

Es necesario hacer un examen de estas matrices conceptuales y de las variables fundamentales que configuran el fenómeno urbano, antes de pretender elaborar cualquier proyecto serio de intervención urbana. Hemos querido destacar el hecho de que el fenómeno urbano está atravesado por una diversidad de problemas y que resultaría imposible aprehenderlo con una sola rama del conocimiento.

En general, en América Latina la investigación urbana se ha debatido entre el empirismo, que privilegia el dato socio-demográfico, de lectura limitada, y la generalización teórica reduccionista, propia de los

grandes paradigmas sobre la historia y los procesos configurativos de nuestras sociedades.

Esa tendencia generalizadora es fácilmente identificable en la República Dominicana. Muchos de los trabajos de autores criollos sobre la cuestión urbana están sesgados por una tendencia hacia la generalización y la reducción de las variables configurativas de este fenómeno. No es difícil encontrar lecturas y estudios sobre esta cuestión hechas básicamente sobre la simple interpretación de la dinámica de la economía o sobre datos socio-demográficos.

Por otro lado, hemos visto cómo ha gravitado en nuestro país la interpretación de la realidad latinoamericana y caribeña a través de la teoría de la dependencia. Con esa teoría se ha tratado de explicar las causas de la llamada marginalidad urbana, de la pobreza y del carácter de nuestro proceso de urbanización. El carácter reduccionista de estas matrices conceptuales no solamente ha demostrado ser insuficiente para una mejor aproximación al conocimiento del fenómeno de la urbanización, sino que ha conducido a erróneas interpretaciones y prácticas alrededor de esta problemática.

### **Una Experiencia de Investigación que Culmina en una Propuesta de Intervención Urbana**

Tal como dijimos en la introducción de estas notas, nuestra experiencia de investigación se desarrolla en la zona céntrica de la ciudad de Santo Domingo. La observación del proceso de deterioro físico y ambiental de los barrios que se constituyeron en segundo anillo que rodea el centro histórico de esta urbe, los cuales hemos denominado pericentrales, nos condujo a elaborar y llevar a puerto una investigación sobre las causas determinantes del mencionado proceso. Para ello contamos con la ayuda financiera de la Fundación Ford.

Inicialmente integramos un grupo con un sociólogo, un químico con sus respectivos equipos y una economista. Levantamos todas las informaciones socio-demográficas sobre uno de esos barrios, por considerar que el mismo en gran medida resumía las características fundamentales de los demás

Una vez terminada esa fase del estudio arribamos a la conclusión de que en esos barrios se estaba desarrollando un proceso de deterioro físico que provoca un sostenido cambio de uso de las edificaciones y de la propia vocación de la zona. El comercio y la industria se encontraban en franca expansión, para lo cual requerían la apropiación del patrimonio edificativo y del suelo para realizar dicha expansión.

Eso se acompañaba de un proceso de expulsión de la población hacia otras zonas de la capital. Igualmente encontramos que esa parte de la ciudad contenía una población, la cual, aunque ocupaba un espacio común, era significativamente heterogénea. Ese fue el primer mito que fuimos desmontando.

Generalmente se tiende a pensar que la residencia común en un espacio urbano es sinónimo de igualdad o semejanza de la condición social y/o económica de la población. También se tiende a creer que una parte de un todo es relativamente homogénea, pero la investigación nos demostró la heterogeneidad de la población de la zona objeto de estudio y de sus diferencias sociales y económicas.

Pudimos determinar que en el barrio estudiado muchas de las variables socio-demográficas, tales como los niveles de ingreso, de educación y de calidad de vida, coincidían más con los habitantes de otras zonas que con otros de su propia zona y que ello podría dificultar la construcción de las identidades particulares en grupos habitantes de ese barrio, lo cual podría tener repercusiones importantes para la organización comunitaria tendente a impulsar iniciativas de desarrollo comunitario.

En fin, nos planteamos como hipótesis que esa circunstancia debía tener un repercusión importantísima para la dinámica espacial y poblacional de la ciudad toda. Nos dimos cuenta que allí estaban presentes problemas habitacionales y urbanísticos que era necesario estudiar con mayor profundidad y que, por lo tanto, era necesario recurrir al auxilio de otros saberes.

Nos planteamos un mayor nivel del estudio, convencidos de que los niveles de información obtenidos podían ser la base para pasar de una investigación puntual a una propuesta de mejoramiento urbano en un barrio, en el marco de una política de gestión urbana global de la ciudad de Santo Domingo. Para ello necesitábamos del concurso de otro saber, el del arquitecto.

Siendo docente de la escuela de arquitectura de la Universidad Iberoamericana, propusimos al director de la cátedra de urbanismo y al de la escuela la idea de desarrollar un proyecto conjunto; los dos lo aceptaron de manera entusiasta. Fuimos afortunados porque ellos son de los pocos arquitectos de la República Dominicana con profunda vocación urbanística.

Se inició de ese modo una experiencia inédita en nuestro país de trabajo interdisciplinario. Quizás lo más importante de esta fue que se trata de una propuesta de mejoramiento urbano desde una perspectiva vivandista y urbanística diseñada y coordinada por un sociólogo, en un país donde el ingeniero es el agente predominante en las políticas urbanas.

## **Deterioro del Centro de la Ciudad y su Impacto:**

### **Una Variable Urbana y un Problema de Gestión**

Uno de las principales preocupaciones de la gestión de las ciudades es la constante aparición de nuevos centros para las actividades económicas, que trans-

forman las funciones de los centros históricos, creando nuevas centralidades. Para muchos este es el problema central del urbanismo, de la sociología urbana y de la gestión municipal.

Este fenómeno tiene varias explicaciones, una de ellas es que comenzó a manifestarse por la necesidad de nuevos espacios, creada por la expansión del mercado y del crecimiento poblacional, el cual determinó que las ciudades rompiesen los sólidos muros que limitaban su desarrollo.

De ese modo, los centros históricos especializados en bienes de todo tipo, entre ellos los bienes raros o de no consumo diario, dan paso a nuevos comportamientos de la economía, apareciendo las llamadas economías de aglomeración, por estar concentradas todas las actividades comerciales y empresariales en un espacio determinado. De igual modo el proceso de expansión económica crea las llamadas economías de localización o de escalas, surgidas cuando actividades similares se concentran solo en un lugar, específicamente fuera del centro.

Sin embargo, en muchos casos, como el de la ciudad de Santo Domingo, esos procesos no se acompañan con la creación de una infraestructura de patrimonio edificado que permite la comercialización de los productos. Se produce de esa manera una necesidad de nuevos locales para la distribución de mercancías, utilizando el patrimonio existente, que son las viviendas de uso familiar en los más de los casos.

Se va configurando una nueva organización del espacio ligada estrechamente a las nuevas formas de la organización de la producción y del consumo, que encuentra su radicación en los barrios que inicialmente eran fundamentalmente residenciales.

De ese modo van surgiendo nuevas centralidades con funciones para la economía en general y para la

urbana en particular, a veces más importantes que la del propio centro histórico.

En el anillo que inmediatamente rodea al centro histórico (que hemos llamado pericentral), el suelo se revaloriza, se convierte en espacio para la economía de localización, hiper-especializándose y concomitantemente deteriorándose física y socialmente. El barrio modifica sus estructuras físicas y de su tejido social, sus funciones se sobredimensionan y sus cambios tienen repercusiones sobre la ciudad toda.

Ese fenómeno se ha extendido en varias ciudades latinoamericanas, en otros países pobres de Asia y África y hasta en algunas naciones ricas. La constatación de este fenómeno, en el caso particular de la ciudad de Santo Domingo, ha sido la hipótesis central que nos condujo a la investigación sobre la cual se ha apoyado la propuesta de intervención elaborada.

En la actualidad, en varios países se llevan a cabo políticas urbanas tendentes a recuperar los centros de ciudad, por considerar que el deterioro de estos tiene una directa repercusión sobre el comportamiento espacial y poblacional de la urbe. Este proceso se ha constituido en uno de los factores que han determinado la tendencia hacia el crecimiento en las zonas alejadas del centro.

Esta tendencia se acompaña con una política de una orientación de las inversiones públicas hacia esas nuevas zonas, muchas de ellas ocupadas por familias ricas, las cuales son las más beneficiadas por las redes viales que comunican esas zonas con el centro. Son beneficiadas por el incremento del valor de la renta del suelo y de la artificial exclusividad que se crea para vivir allí.

Pero al mismo tiempo, también acuden hacia la periferia, en los terrenos más degradados, los nuevos llegados a la ciudad y los migrantes del centro en búsqueda de las oportunidades que podrían encontrar con la localización de nuevas actividades empre-

sariales o en busca de una casa propia o de precios más bajos de alquiler.

Por esas razones planteamos que el saneamiento de la zona pericentral tiene un impacto inmediato sobre la dinámica de crecimiento de la ciudad, que permitiría un incremento de la densidad poblacional en la zona y por consiguiente sería una de las alternativas para limitar el flujo migratorio hacia los barrios periféricos; al mismo tiempo se lograría que muchos de sus habitantes se mantengan cerca de la zona céntrica donde está radicada una serie de medios y formas de ingreso, a diferencia de las zonas periféricas.

Son éstos parte de los fundamentos teóricos en que descansa nuestra propuesta de intervención urbana en los barrios pericentrales de la ciudad de Santo Domingo.

## **Nuestra Estrategia Metodológica**

Durante el discurrir de nuestro trabajo hemos integrado a la población en talleres de discusión e información sobre los avances y los datos obtenidos, además de 800 estudiantes, de los cuales unos 300 son de arquitectura. También ha participado un grupo (18) de estudiantes de arquitectura de la Universidad de Puerto Rico con dos de sus profesores, incluyendo el director de la cátedra de urbanismo; tres estudiantes han hecho sus tesis alrededor de nuestra propuestas.

Para nosotros, uno de los elementos más estimulantes de nuestro trabajo es que lo iniciamos como una investigación en el marco de la academia, pero poco a poco, dada la dimensión de la misma, ha sido incorporada a los planes de políticas urbanas estatales y municipales como planteamiento concreto.

A ese propósito, nuestra propuesta ha sido incorporada en los planes de intervenciones de la Oficina del Plan Director del Ayuntamiento del Distrito Nacional, ADN, en lo que esta oficina ha caracterizado como po-

lígonos de gestión; igualmente ha sido acogida por la dirección del Consejo Nacional de Asuntos Urbanos, CONAU, e integrada al conjunto de proyectos que esta institución gubernamental se apresta a realizar.

Ese paso de la academia a las instituciones oficiales ha sido posible gracias a la cantidad de las informaciones recogidas y procesadas.

En efecto, hemos aplicado y procesado censos de población, de actividades económicas, de uso de suelo, de condición física de las viviendas, etc., con los cuales elaboramos diversos planos, y tenemos las informaciones para producir más de cien planos de todo tipo.

También, maquetas de secuencia de 16 cuadras, más otras maquetas, frutos de más de 15 talleres con profesores y estudiantes de arquitectura, tanto nacionales como extranjeros; en los cuales hemos hecho ejercicios de propuestas, además de maquetas sobre una cuadra en la cual planteamos hacer la intervención piloto.

Las informaciones que tenemos del barrio son pormenorizadas y nos permite saber la cantidad de población, de negocios (por género de actividad), del barrio por manzana, por cuadra, por calles, etc. Hemos logrado informaciones sobre todos los negocios y/o lugares de desarrollo de actividades empresariales en la zona.

También, monitoreos sobre el comportamiento de las variables agua potable, ruido y aire, en los cuales han participado organizaciones comunitarias de la zona. Los resultados de las mediciones de esas variables han sido expuestas a la comunidad en talleres y seminarios, además de que muchos han sido ampliamente difundidos en la prensa diaria escrita (nacional y extranjera); además, por volantes en la zona.

No sólo la población del barrio, en sentido general, ha sido informada sobre nuestro trabajo, sino que

iniciamos un proceso de información-discusión con parte de los usuarios de las edificaciones que entendemos deben ser afectadas en los planes de intervención.

## Conclusión

No creemos que nuestra visión sobre la dinámica del proceso urbano de la ciudad de Santo Domingo sea exhaustiva. Tampoco que sea el proceso de deterioro de la zona céntrica de esta ciudad el único factor que genera los graves problemas de la distribución espacial y poblacional de esta urbe. Simplemente queremos llamar la atención sobre las consecuencias del referido deterioro sobre el resto de la ciudad.

También nos interesa plantear que, contrario a lo que ha sido la práctica de la investigación y de las propuestas de intervención y mejoramiento urbano en nuestro país, se requiere de nuevas formas de encarar teórica y prácticamente el problema urbano desde una perspectiva interdisciplinaria y holística, librándonos de la tendencia a explicar la problemática urbana desde una sola matriz conceptual, sin caer en el relativismo ecléctico, naturalmente.

Queda claro que las intervenciones puntuales de mejoramiento urbano, centradas únicamente en las zonas llamadas marginales, y la visión sobre los problemas de la vivienda al margen del diseño urbanístico, no solamente no resuelven los problemas sino que los agravan.

Esa es nuestra propuesta de intervención urbana concreta y nuestra concepción metodológica sobre el problema tratado a lo largo de estas notas.

## 2 La Capacitación Municipal: Desafíos y Oportunidades

La nueva gestión municipal requiere un esfuerzo de sistematización del conocimiento, de investigación, de elaboración de diagnóstico y de planificación para la ejecución y evaluación de dicha gestión, cimentada en un profundo rigor científico.

Ello implica, por un lado, la necesidad de superar las grandes deficiencias de la Ciencia Política, de la Sociología y la Administración Pública en tanto disciplina académica para elaborar modelos metodológicos y enfoques teóricos para la investigación empírica de lo local, Frieddmann y Micco 1993, y por otro lado, la falta de estudios comparativos de las experiencias de la gestión local que planteen claramente las debilidades y fortalezas de la misma.

Ese déficit se agrava por el hecho de que el tema del municipio es relativamente nuevo en América Latina y el Caribe, y su debate en la mayoría de esos países no ha logrado trascender el ámbito académico. Se debate fundamentalmente en ese ámbito, pero como debate residual, vale decir, llevado a cabo por personas cuya vida discurre muy ligada a la academia, pero los centros de enseñanzas a los cuales están vinculados aún no han asumido el tema municipal como parte de los conocimientos que allí se imparten.

En el mejor de los casos como es la Universidad en la cual desarrollamos en grueso de nuestra actividad, el INTEC, desde hace mucho tiene acuerdos con municipalidades, ha desplegado una significativa labor de capacitación, de publicación y entrenamiento a las municipalidades a través de acuerdos con esas instituciones, tiene un centro de información y de servicios municipales y urbanos auspiciado en parte por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, ADN, pero todavía acusamos un retardo en el camino de hacer que la academia juegue un rol de

primera importancia en tanto herramienta que contribuya a hacer más eficiente y eficaz la gestión municipal.

Varias ONGs tienen entre sus principales actividades el entrenamiento y capacitación sobre el tema municipal a dirigentes comunitarios, principalmente, al personal administrativo de algunas municipalidades, casi siempre del interior, mientras los grandes ausentes son los regidores y naturalmente los síndicos salvo unas limitadas y honrosas excepciones.

En una excelente tesis de maestría en gestión pública, Dessiree Marmolejos destaca que en su investigación sobre actividades de capacitación municipal a 20 miembros de organizaciones comunitarias y a autoridades municipales, los contenidos de la capacitación tratan básicamente sobre la estructura y el funcionamiento de los ayuntamientos, la metodología del trabajo comunitario, la planificación municipal, la descentralización y la participación comunitaria. A través de esos y otros cursos se logra que dirigentes comunitarios se interesen y conozcan las funciones y competencias del poder local.

Sin embargo, algunas de las organizaciones que llevan a cabo las iniciativas de capacitación, se quejan porque "la dificultad que hemos encontrado.... ha sido participación limitada de los miembros del cabildo local en las actividades" La capacitación está básicamente limitada a dirigentes comunitarios, en gran medida, siendo la más de las veces una mera componente de las actividades de las organizaciones comunitarias y ONGs. A parte de las limitadas destrezas y habilidades de los actores capacitadores, en muchos casos, queda claro que las autoridades municipales no están lo suficientemente integradas a las iniciativas de capacitación y entrenamiento para el cumplimiento de sus competencias.

De manera que vivimos la extraña paradoja de que un tema que se relaciona directamente con la cuestión del ejercicio poder, independientemente de su

carácter local, sea objeto de debate e interés fundamentalmente por actores sociales no directamente ligados a su práctica y no por los actores políticos que son quienes en realidad asumen esa esfera de la práctica del poder, aunque no asuman el debate de las ideas relativas a esa forma de ejercicio del mismo.

En estudios e investigaciones hechas por el Equis/Intec, sobre todo las realizadas por quien suscribe y Pedro Hernández, hemos podido identificar varios factores que determinan la circunstancia arriba enunciada. Dichos factores, sin ser exhaustivos, en lo que se refiera a de la llamada sociedad civil son los siguientes:

Las redes de relación vecinal entre los pobladores urbanos y rurales son frágiles y fragmentadas, por lo cual las tendencias a la organización comunitaria son muy difíciles.

La heterogeneidad y diversidad de intereses de los pobladores sociales, así como los diferentes niveles y condiciones de pobreza, dificultan también su organización comunitaria y su unidad para emprender acciones de desarrollo que mejoren su calidad de vida.

Cuando se constituyen, las organizaciones comunitarias se forman casi siempre para resolver problemas circunstanciales inmediatos, por lo cual desaparecen rápidamente, debilitando la sociedad civil e impidiendo convertirse en referentes de presión social de los gobiernos locales.

Los pobladores de los municipios no tienen suficiente información ni conocimientos acerca de sus derechos y deberes ciudadanos, ni de los efectos que producen los problemas socioeconómicos ambientales, por lo cual la mayoría mantiene el tradicional comportamiento de esperar que todo sea resuelto desde "arriba", desde el gobierno, o de luchar y ejercer presión, desde "afuera", sin involucrarse, para que las autoridades resuelvan los problemas colectivos que les afectan.

No existen mecanismos sociales ni públicos que permitan establecer vínculos permanentes entre los representantes municipales (síndicos y regidores) y los pobladores y sus organizaciones de base, que posibiliten desarrollar acciones estratégicas concertadas entre la sociedad civil y las instituciones del Estado, para mejorar la condición socioeconómica de los municipios y de sus pobladores.

En lo relativo a la con la gestión de los gobiernos municipales podríamos citar los siguientes temas:

Existe escasez de personal local capacitado para desempeñar con eficiencia las labores políticas, administrativas y técnicas municipales.

En los municipios no existe la carrera administrativa municipal y la selección y promoción de los técnicos, del personal administrativo y de los empleados se hace sobre la base de compromisos políticos partidistas o por relaciones familiares y de afectos personales.

Centralización de las decisiones municipales a nivel interno de la sindicatura y el consejo de regidores.

Ausencia de participación ciudadana en la gestión municipal, lo cual incide en el mantenimiento de estructuras que no promueven la democracia al nivel local.

Inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, por parte de las autoridades municipales para con los electores.

Fuerte dependencia económica de los gobiernos municipales del Poder Ejecutivo, entre otras causas por incapacidad para ubicar nuevas fuentes de recursos y por la exclusión de la gestión local de las organizaciones sociales y a los diversos agentes económicos locales.

Ausencia de mecanismos de planificación y monitoreo del desarrollo urbano y el uso del suelo, y de identificación de nuevas fuentes de recursos.

Bajo nivel técnico para enfrentar con éxito los problemas del crecimiento urbano y territorial.

Escasa o nula experiencia de coordinación con otros ayuntamientos, con las autoridades de las provincias y con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que dificultan la ejecución de programas de desarrollo.

### **Algunas Puntualizaciones y Desafíos**

El desencuentro entre los actores sociales locales y sus ayuntamientos, obliga a que el tema municipal deje de tratarse como punto "varios" en las agendas de los partidos políticos, en las pocas veces que lo incluyen. El hecho de que sea así determina los déficits en los planes de oferta de servicios, en la generación de recursos, y en la necesidad de incorporar la población a los procesos de la gestión municipal de prácticamente todas administraciones municipales de los diferentes partidos que configuran el sistema político dominicano. Si se puede establecer gradaciones, estas son insignificantes.

No puede ser de otra manera, mientras el clientelismo y la idea de que los puestos en la administración pública son para incorporar a amigos, familiares, miembros del partido que controla el ayuntamiento del municipio o a personas a las cuales se les paga con el puesto la lealtad al partido o facción de este.

Así llegamos al fondo del problema, el tema de la capacitación no puede ser enfocado al margen de los problemas del sistema político y de la imprescindible reforma que debe hacerse en dicho sistema. Un aspecto básico de esa reforma es un cambio radical en los ordenes moral e ideal en la conducción de los partidos y en la forma de representación.

El municipio tendrá un personal capacitado cuando los partidos asuman que esta institución no es un lugar más para colocar a quienes le deben favores, sino a quienes están realmente habilitados de las des-

trezas para el cumplimiento de esa función, cuando los partidos y el Estado logren establecer una carrera administrativa donde queden claramente establecidos los puestos de confianza política, necesarios para el ejercicio de un mandato político, y los puestos técnicos, necesarios para lograr un tren administrativo experimentado por el tiempo en el ejercicio de sus funciones y capacidad para el cumplimiento de sus funciones al margen de los colores del partido que controla el ayuntamiento.

### **Algunas Propuestas y Oportunidades**

El tema del municipio debe ser incorporado a las funciones de docencia, investigación y extensión de las universidades, los institutos y otros niveles de la institución educativa de la República Dominicana. De ese modo se formarían profesionales con las herramientas básicas para el plantel de funcionarios del tren administrativo de las municipalidades. Ello conllevaría también un esfuerzo de la institución municipal para sistematizar y crear un sistema integrado y en gran medida institucionalizado de capacitación.

Las carreras de Administración, de Ciencias Políticas, de Arquitectura, de Sociología y en gran medida ingeniería, deben hacer un énfasis particular en la orientación de sus pensas los temas relativos a la gestión municipal.

Siendo la ciudad una localización de mercado con relaciones con otros mercados tanto nacionales como extranjeros, el sector privado ligado a la industria y el comercio que en ella realiza sus actividades debe tener conciencia que esas actividades se desarrollan mejor en un contexto de una gestión municipal con alto grado de eficiencia.

En tal sentido, el sector privado debe sumarse a los esfuerzos de la academia para elaborar conocimientos que coadyuven a una buena gestión local. Este sector puede jugar un papel importante en la finan-

ciación de proyectos de investigación sobre la dinámica de la economía urbana, de la planificación territorial y de uso de suelo, del transporte, de generación de empleo y de la seguridad urbana. Este último tema está íntimamente relacionado con la capacidad de una gestión municipal para generar los recursos necesarios para dotar a la población de los servicios y equipamientos básicos.

Hacer la capacitación municipal a partir de diagnósticos rigurosamente elaborados sobre las realidades de los municipios, solo de ese modo se logrará la articulación de intereses y saberes de la comunidad y la academia con la prerrogativas del poder de los municipios.

Enseñar con una metodología que parta de la práctica, pero de una práctica hecha alrededor de proyectos concretos, los cuales deberán elaborarse sobre la base de problemas identificados entre la comunidad y la academia con una priorización realizada por el municipio con la participación de la comunidad. De ese modo la práctica se convierte en un instrumento de educación; pero realizando una práctica cimentada en la articulación de los saberes científico y popular.

La capacitación municipal debe ser abordada como un punto de encuentro o de alianza entre la comunidad, el municipio, el sector privado y la academia. En lo que concierne a la academia, esta no puede esperar a que esa reforma se produzca, debe asumir el tema municipal como parte de su estructura curricular y de extensión, asumirla con energía puede incluso ser un elemento catalizador de esa imprescindible reforma ideal y moral que debemos contribuir a producir en los sistemas político y de partido de la sociedad dominicana.

Sólo cuando esta reforma ideal se realice podremos decir que la capacitación municipal se conduce por auspiciosos senderos en la República Dominicana. Sólo de esa manera se podrá esperar que el munici-

pio, en tanto organización jurídica del núcleo urbano y de su entorno rural. podrá jugar su labor de agente de desarrollo económico y político de nuestro país.

### 3 Lo Urbano: Un Problema Político

Las características fundamentales del fenómeno urbano moderno aparecen con la destrucción de la antigua estructura social basada en la agricultura, al establecerse una nueva forma de propiedad con base en el comercio, primero, y la industria, después.

El espacio urbano, bajo el impulso de las fuerzas del mercado, se constituyó en el lugar de las más variadas formas de redes de relaciones políticas y sociales, en nuevo centro de las decisiones políticas y una verdadera empresa por su infraestructura de servicios y de producción, creadora del plus-producto social, el cual es apropiado de manera esencialmente individual por el grupo social que en ella domina.

Por otro lado, el tipo de actividades económicas en ese mercado particular - la ciudad - determinará su rol dentro del país que le sirve de marco e incluso dentro de los que la circundan.

Esta circunstancia, en el actual proceso de globalización, determina que lo urbano y más concretamente las grandes ciudades se conviertan en los lugares donde se define el futuro de la presente civilización, situando el fenómeno urbano en el centro de los grandes problemas políticos de la época presente y en escenario de las acciones y debates para la búsqueda de la salida a la crisis en que está sumergido este mundo, en el inicio del nuevo milenio.

La libre competencia implica una lucha entre grandes centros urbanos o nervios del poder político y económico por el control de los mercados, lo cual se acompaña con el sometimiento de los centros urbanos más débiles y a los Estados nacionales a la lógica e intereses particulares de las metrópolis del gran capital.

Ello ha obligado a los gobiernos a modificar sus anteriores políticas sociales y urbanas, haciendo que éstas se adecúen a los nuevos requerimientos de la globalización, creando una infraestructura urbana

(corredores, avenidas, redes viales, etc.) para propiciar el consumo masivo de las más variadas mercancías colocadas en el espacio-mercado y dirigidas hacia el segmento de la población con posibilidades de acceso al consumo de mercancías producidas en los más alejados rincones del mundo.

Anteriormente, los Estados nacionales hacían énfasis en políticas sectoriales, en la agricultura, la salud, la vivienda, la educación, etc., lo cual en cierta medida atenuaba los procesos de empobrecimiento de grandes núcleos de la población urbana. Tomados por la fuerza del gran capital internacional, estos Estados nacionales ahora basan sus opciones económicas en el "saneamiento de la economía", medida a través de falsos indicadores macroeconómicos (baja tasa de inflación, "disciplina monetaria", estabilidad cambiaria, etc.). La receta neoliberal de la macroeconomía, aplicada en nombre de la libertad de mercado, desconoce particularidades o esfuerzos en inversiones sectoriales, independientemente de lo que esto pueda significar para la calidad de la vida humana.

Ese abandono ha evidenciado varios problemas, entre otros el acelerado proceso de disminución de la calidad de vida en los centros urbanos, que afecta a casi toda su población; el incremento de la pobreza, el deterioro del medio ambiente y una progresiva y peligrosa tendencia hacia la ingobernabilidad, sobre todo en las metrópolis capitalinas convertidas en lugares de consumo del excedente social por parte de una élite parasitaria en ellas radicada.

La ampliación de la pobreza urbana corre de manos con la disminución del poder real de los Estados nacionales, con inestabilidad política y con la expansión de las demandas sociales y de la participación política no satisfechas. De ahí las reiteradas demandas de algunos organismos internacionales, que apoyan las recetas neoliberales para que los Estados nacionales apliquen algunas políticas públicas pun-

tuales para mitigar los efectos devastadores de la globalización y libre competencia sobre algunos grupos y clases sociales.

También recomiendan la acción de algunas ONG para ayudar o suplir las deficiencias del Estado en la solución de algunos problemas puntuales de la población o como instrumento "para combatir la pobreza", papel que no todas representan.

He aquí como se evidencia una grave e insalvable contradicción de la reproducción capitalista. A pesar de que la globalización ha potenciado una nueva forma de acumulación, a través de la desregulación del mercado, alta tecnología y la "razonable cuota de desempleo", depende cada vez más de espacios locales estables, mercados con seguridad urbana para ampliar esa acumulación y ello no es posible por la cantidad de excluidos y pobres que genera esta nueva acumulación salvaje y sin control.

Si bien el capital ha podido destruir los obstáculos que para la acumulación significaba la fuerte acción sindical de otros tiempos en los centros de producción, no ha podido evitar las luchas de las grandes masas en los espacios urbanos.

Por otro lado, el poder político no puede reproducirse fácilmente teniendo esa gran masa de excluidos exigiendo por los más variados métodos, incluyendo la violencia, su derecho a la inclusión. Las acciones clientelistas, asistenciales y puntuales del poder político, para resolver problemas que se le presentan en algunas zonas del tejido urbano, son cada vez menos efectivas y demuestran que la adopción en la práctica del discurso neoliberal de la "disciplina económica", abandonando las políticas sectoriales desde una perspectiva global y orientadas hacia la inversión en la gente, determina la imposibilidad de lograr la llamada gobernabilidad.

Esta contradicción sitúa lo urbano como un lugar privilegiado para la articulación de las iniciativas que

de manera fragmentaria e ineficaces despliegan amplios sectores populares e incluso capitalistas, que luchan por la supervivencia ante los efectos de la globalización, y le imprime un nuevo significado a la acción política y de manera muy particular a la gestión municipal, la cual debe orientar sus acciones más allá de las meras cuestiones administrativas.

También plantea a diversos sectores políticos una actitud que vaya más allá de la simple crítica discursiva al neoliberalismo, como es el caso de una social democracia cuyas versiones francesa, española, venezolana, dominicana, etc. no titubearon en aplicar las recetas de esa corriente cuando han ejercido el poder.

Lo mismo vale para el sector mayoritario de la izquierda a nivel mundial y de este país, que vive empanzanado en la mera condena moral al actual estado de cosa, sin hacer propuestas alternativas con cierto nivel de elaboración. Se impone una articulación de fuerzas nacionales, sin exclusiones caprichosas, que en la práctica desarrolle un nuevo paradigma (por así decirlo), de desarrollo orientado básicamente hacia el individuo. De ello trataremos en otra entrega.

#### **4 Planes y Proyectos Urbanos: Aspectos Conceptuales**

Las políticas urbanas en este país no están concebidas dentro de un plan general de construcción de ciudad. Por tales razones, se prestan para muchos fines y al mismo tiempo son motivo de muchos equívocos. Algunas sirven de medio de acumulación de capital para el impulso de modelos económicos, además de forma de reproducción del poder y de pago de lealtades políticas. Otras son grandes obras o intervenciones, presentadas y justificadas como ejemplo de progreso.

A pesar de que ya serán dos décadas en que la planificación estratégica, en tanto técnica de gestión empresarial, se ha incorporado al acervo de la gestión urbana y municipal, en nuestro país todavía no tenemos ningún ayuntamiento que se haya dotado de dicho instrumento para trazarse un proyecto político, social y administrativo de gobierno local.

No pensamos que la planificación estratégica de ciudad o los planes maestros (directores), en tanto modelos convencionales y operativos de gestión municipal, sean la panacea para invertir la tendencia hacia el caos y la inseguridad prevaleciente en la mayoría de las ciudades del mundo, sobre todo las de los países pobres. Pero sí pensamos que los planes estratégicos y maestros de gestión urbana y municipal pueden ser instrumentos para obtener gobiernos locales con mayores niveles de eficiencia y de participación democrática.

A este punto, sabiendo la limitada cultura que sobre esos temas tenemos, quizás sea pertinente hacer algunos planteamientos sobre los conceptos plan estratégico, plan maestro y de desarrollo de ciudad. El primero es una herramienta para lograr el desarrollo de un territorio a través de un proceso de colaboración y consenso de todos los agentes económicos y sociales (públicos y privados) que actúan en el ámbito que comprende un municipio.

de la ciudad, estableciendo el carácter de los suelos (los urbanos, los urbanizables y los no urbanizables), localiza las grandes intervenciones públicas, recoge las necesidades y demandas de equipamientos y servicios, las procesa y las convierte en normativas, a través de un proceso participativo más restringido que el utilizado para la elaboración del plan estratégico, pero igualmente democrático.

Hasta el momento, en la tradición de gestión urbana dominicana hemos establecido lineamientos generales de planes maestros o directores para algunas ciudades importantes, entre las que registramos a Santo Domingo, Santiago y San Francisco de Macorís. La experiencia ha sido limitada y, en el caso de la primera, se nota el uso de técnicas propias tanto del plan estratégico como del plan maestro. Se han establecido líneas generales de intervención en áreas delimitadas como polígonos, pero los recursos de que disponen los ayuntamientos determinan que en gran medida nos quedamos en enunciados, a pesar del relativo avance y éxito de la acción municipal y ciudadana en el denominado polígono central de Santo Domingo.

El Plan Director del Ayuntamiento del Distrito Nacional ha pautado una serie de líneas para la acción, muy bien expuestas por el arquitecto Cristóbal Valdez. Sin embargo, la realización de las intervenciones contempladas en ese plan requiere una cantidad de recursos que superan con creces las posibilidades de este ente edilicio, además de una articulación con las intervenciones que actualmente realiza el Gobierno central, para que éstas adquieran el sentido de pertinencia y de globalidad de que carecen.

Esa circunstancia nos remite a algunas cuestiones claves. Un plan maestro tiene mayores niveles de globalidad y eficacia cuando previamente se ha formulado un plan estratégico, pues este último parte de un diagnóstico de la ciudad a través del cual integra una variedad de actores y de saberes en la discusión de los proyectos y planes que, por su esencia, no lo-

gra hacer el plan maestro, en tanto instrumento para regular la acción sugerida por un plan estratégico.

También, que un proceso de construcción de ciudad, en la actual época de la competencia de las ciudades para atraer inversiones de capital, requiere de grandes recursos para acometer grandes intervenciones urbanas, tanto en calidad como en cantidad, las cuales no las pueden hacer los municipios sin el concurso del Gobierno central. Es imprescindible la participación de este último en los planes de intervenciones urbanas, pero siempre como socio que reconoce las competencias del municipio como ente que dirige y norma el proceso de construcción de las ciudades.

Finalmente, creemos que muchos ayuntamientos estratégicos, desde el punto de vista económico y turístico y con ciudades de rango medio o intermedias, deben comenzar a involucrarse en procesos de elaboración de planes estratégicos. En los casos de ciudades como Santo Domingo y, quizás, Santiago se podría comenzar un proceso de realización de intervenciones puntuales en algunos de los polígonos identificados en los planes maestros de esas urbes, articularlas e ir creando la experiencia para luego iniciar el diseño de un plan estratégico que guíe el desarrollo de éstas.

Repetiré sin descansar que todavía este país tiene grandes ventajas sobre otros en términos de seguridad urbana, que se exagera cuando hablamos de violencia e inseguridad, pero que esas ventajas pueden desaparecer si no nos dotamos de modelos de gestión urbana basados en planes realistas y concretos, y si el Gobierno central sigue haciendo intervenciones no orientadas por un plan, sin visión de conjunto e ignorando las competencias de los gobiernos locales. Estamos a tiempo para detener el caos y eso no es sólo responsabilidad de los gobiernos locales y central, sino de quienes trabajamos los temas urbanos y municipales.

## **5 Santo Domingo: un Crecimiento que debe ser hacia dentro**

Las consecuencias de un trazado de grandes cuadras.

Los barrios pericentrales son aquellos que rodean el centro histórico de la ciudad de Santo Domingo. Configuran la zona de esta ciudad con mejor dotación de infraestructura de servicios, de mejor trazado de sus redes viales y en gran medida de su lotificación, y agrupa los barrios de Ciudad Nueva, Gascue, Don Bosco, Villa Francisco, Villa Juana, La Fe, Villa Consuelo Villas Agrícolas y hasta cierto punto Mejoramiento Social. Esa calidad de su trazado se explica básicamente por el hecho de que fueron proyectados y ejecutados por instituciones estatales entre las que se destaca el ayuntamiento.

En efecto, en los inicios del siglo pasado, los ayuntamientos jugaron un papel muy importante en la gestión del urbanismo en nuestro país, incluso lo jugó durante la ocupación norteamericana del 1916-1926, independientemente del origen de su mandato y del grado de su independencia frente al poder central. Desde el punto de vista técnico y de las competencias del ayuntamiento, ese era un urbanismo de mayor calidad y racionalidad que el practicado actualmente por nuestros ayuntamientos. Durante las tres primeras décadas del XX, hubo una significativa actividad construcción de infraestructura y edificaciones tanto en Santiago como en Santo Domingo, destacándose en el mismo el rol de los ayuntamientos.

El municipio en aquel entonces jugaba un papel muy significativo en cuanto los diseños de expansión y creación del espacio urbano, asumía una parte de los gastos de la construcción de la infraestructura para los futuros asentamientos urbanos, incluso hasta facilitando, por medio de convenientes modalidades de pago, la venta de las nuevas lotificaciones.

Esta circunstancia estaría explicando que el trazado de los barrios que posteriormente configuraron esta ciudad en los primeros cincuenta años del XX, tengan mayores niveles de racionalidad que los trazados durante los años 60, 70 y parte de los 80. Ejemplo de ese aserto, podríamos citar el polígono central que se caracteriza, en términos de su trazado, por una red vial de grandes inconexiones y/o obstrucciones de sus calles que no logran comunicarse con las calles secundarias, lo cual ocasiona una gran dificultad para el flujo del tráfico urbano.

Dado el limitado desarrollo del sector financiero de la República Dominicana en los inicios del presente siglo, cuando la ciudad de Santo Domingo comenzó a expandirse más allá de sus murallas, los propietarios de terrenos potencialmente edificables utilizaron las instituciones estatales como parte significativa de la promoción y construcción de la infraestructura indispensable para la utilización de los nuevos terrenos incorporados al perímetro urbano. De ese se proyectaron los futuros barrios para el asentamiento de la población relativamente excedente del centro histórico.

En el 1912, Don Alejandro Ibarra compró y lotificó los terrenos donde fundó a Villa Francisca. Su plan de venta estaba dirigido hacia sectores de bajos ingresos. Para el 1926 según el mismo Don Alejandro, Villa Francisca, el primer barrio popular circundante del centro histórico, tenía cerca de mil viviendas, con cerca de 800 propietarios, (ver la revista *La Opinión* del 26 de Dic. de 1926), cerca de ahí esa relación tan inusual entre solares-mejoras y propietarios.

Otros capitalistas de la ciudad entre los que se destacan la familia Vicini, Lluberés, Peña, etc., hicieron lo mismo en los terrenos que hoy ocupan los barrios populares: Las Cañitas, 24 de Abril, Mejoramiento Social, Villas Agrícolas y la Fe, antiguas fincas y lugar de reposo de ellos y de varias familias ricas capitalistas.

La inexperiencia de las autoridades municipales y de los nuevos propietarios de las nuevas áreas urbanas y el desconocimiento de la tendencia que tiene el suelo urbano a incrementar sus valores de uso y de cambio, las condujo hacia la aplicación de un trazo de las manzanas (100\*100, 50\*100 y 50\*50) que determinó una dimensión de fondo muy largo y de frente muy estrecho (9-12\* 20-25).

Los propietarios de la tierra de vocación agrícola circundante de Santo Domingo se convirtieron en los nuevos capitalistas del emergente sector inmobiliario, crearon nuevos espacios sobre los cuales establecieron su monopolio y sobre el nuevo mercado formal de la vivienda, pero con un gran desconocimiento de las tendencias que seguirían en tiempo no muy lejano el trazado de los lotes en venta y de las tipologías de las viviendas construidas en ese entonces.

Las nuevas áreas creadas comenzaron a incrementar la renta urbana de la capital, no solamente por el crecimiento de la población, sino por el crecimiento del capital fijo que se le incorporó a la tierra a través del patrimonio edificado (edificaciones residenciales y de servicios, redes viales, infraestructuras, etc.)

El alza del valor del suelo determinó que tendiera a cambiar el uso de lo que se podría llamar su parte potencialmente disponible para la venta: la "parte atrás" de los solares y mejoras, además de todo el proceso de deterioro en todos los órdenes de esos barrios, lo cual detallaremos más adelante.

Ese error en el trazado se conjugó con la circunstancia anteriormente enunciada: la limitación del capital de los propietarios y la inexistencia de un sector financiero que lo respaldase, determinó que éstos vendiesen rápido y a un tipo de adquiriente de limitados recursos que de inmediato se vio forzado vender parte de su propiedad, impulsado por la incertidumbre de poder saldar la deuda asumida por el nuevo sector inmobiliario de clara vocación especuladora y por la oportunidad que se le presentó al in-

crementarse el valor del valor de su recién adquirido bien, por la demanda del comercio en expansión durante los de los años de los 50.

Se comenzó de esa manera un proceso de fragmentación de los solares, aprovechando el relativo valor que estos habían adquirido, a través de la venta de la parte de atrás de los solares, desarrollándose la tendencia hacia la construcción de cuartos en los patios de las viviendas que dio paso a la generalización de las llamadas cuarterías. También se dividieron las partes frontales de los solares. Se modificó radicalmente el uso para los cuales fueron inicialmente proyectados, incluyendo la imagen física de esos barrios.

## **La Consecuencia de la Especulación de Suelo**

La lógica que rige la venta del suelo se basa en el establecimiento de la diferencia de los valores de este en cuanto mercancía (de uso y de cambio) y la diferencia no es otra cosa que segregación, a través de la asignación de los suelos más degradados o de menor valor por su lejanía de las zonas mejor dotadas de equipamientos y servicios. La evidencia más ofensiva de esta afirmación es la llamada renta de monopolio.

Este tipo de renta expresa el carácter artificialmente exclusivo que tienen ciertos terrenos urbanos para radicar allí a los altos estratos de la población, sobre todo aquellas áreas de mayor belleza natural. Una alta renta urbana, garantiza que solo allí se radiquen los ricos, únicos adquirientes posibles y deseables. Cuando se habla de la supuesta escasez de solares o de tierra edificable, en realidad de lo que se está hablando es de una escasez artificial, pues este bien es escaso por su alto precio arbitrariamente establecido por el sector inmobiliario que controla el mercado de suelo y de vivienda, a través del cual les pone precio e esos bienes.

De igual manera, un alto valor de un espacio urbano en la jerarquía espacial de una ciudad, incrementa su demanda para la radicación de actividades comerciales y residenciales. De ese modo las ciudades desarrollan nuevas centralidades muchas veces especializadas en servicios de todo tipo y manejo que si no son reguladas pueden tener un efecto perverso para su futuro, como es el caso que nos ocupa.

Así como los centros históricos de las ciudades incrementan su valor por ser lugar de concentración de bienes de uso raro (no diario), de comercio, de oficinas y de cultura en general, los espacios que se van creando en sus zonas más cercanas, adquieren un lugar en la jerarquía de las ciudades que les van agregando un valor incalculable.

En efecto, esos espacios anteriormente lugar de residencia de los sectores de menores ingresos, devienen poco a poco en los nuevos lugares de radicación de las actividades económicas, industriales, en nuevos espacios para la reproducción del capital, tanto a escala de la ciudad como de su entorno, o sea en la zona periurbana.

Esa ha sido la tendencia que ha signado de manera clara evolución urbanística de la capital dominicana, creándose posteriormente en sus alrededores y cercanas a ellos nuevas áreas residenciales, que dado a la particular forma de crecimiento de esta urbe, cumplen también funciones comerciales. Esta tendencia que se profundizó luego de la insurrección de 1965, que determinó que los barrios aludidos se convirtieran en áreas de mucho valor dado la cercanía con los nuevos y el viejo centro comercial.

El crecimiento de los barrios llamados marginales y áreas residenciales y de sectores acomodados, determinó que los denominados barrios regulares quedaran el centro de la ciudad desde el punto de vista geográfico, rodeando no sólo el antiguo casco histórico, sino los diferentes centros comerciales creados después de

la insurrección del 1965, por eso algunas veces los aludimos con la denominación de pericentrales.

El transporte, tanto de las mercancías como de la mano de obra que la produce constituye uno de los componentes más importante del valor de estas. De ese modo, el lugar de radicación de un centro productivo determinará la cercanía o lejanía con los mercados donde se distribuye la mercancía o los usuarios del bien que se produce, de ello será establecido el valor de ese lugar, o mejor dicho del suelo que se usa para fines empresariales. Eso constituye uno de los componentes de la renta del suelo urbano, y al mismo tiempo uno de los componentes del valor de una mercancía.

La cercanía de los centros de producción de los centros de distribución disminuye los costos de producción para el capitalista, algo que también se logra si los espacios donde están radicadas sus unidades productivas están relativamente cercanos a los lugares de residencia de la mano de obra empleada. Son éstos los factores que han determinado la gran importancia de esos barrios en la jerarquía espacial de la ciudad capital, y por consiguiente el incremento de la renta diferencial y absoluta de su suelo.

Por tales motivos, esas áreas se han convertido no sólo en lugares de residencia para importantes sectores de la clase trabajadora, sino en los nuevos espacios para el desarrollo de nuevas y antiguas actividades empresariales, entre las cuales aquellas llamadas de sobrevivencia tienen un destacado papel.

Sin embargo, ese fenómeno de incremento del valor de uso de los barrios pericentrales, se ha acompañado de un proceso de sobre uso para fines comerciales e industriales, además de una hiper especialización de diversas actividades no reglamentada, altamente contaminantes que ha disminuido la calidad de la vida de los pobladores de esos barrios, y amenaza la ciudad en su totalidad. El libre juego de las leyes del mercado inmobiliario en los barrios populares

opera con la perversa lógica de incrementar las curvas de los valores del suelo, acentuando al mismo tiempo el deterioro del espacio construido y de la calidad de la vida de la población que lo habita.

En los casos específicos por nosotros estudiados, ese proceso va ocasionando concomitantemente un deterioro del patrimonio edificado, tanto en los frentes de las manzanas como en los interiores, donde se han construido las llamadas cuarterías. Ciertamente es que, en algunos casos, provoca soluciones habitacionales principalmente en el universo del patio, de incuestionable audacia y valor para el propietario, pero al mismo tiempo otros de extrema gravedad y peligro contra el medio ambiente de sus pobladores.

El sobre uso para nuevas actividades empresariales, sobre todo la automovilística y la de microempresas, la especulación inmobiliaria han determinado el incremento de la contaminación ambiental urbana en la zona y una forma de existencia asentamientos humanos segregados y reclusos en los interiores de las manzanas, sin las mínimas condiciones sanitarias y en las más degradantes condiciones de existencia materia y espiritual.

El incremento de actividades terciarias, de comercio de baja calidad, generalmente orientada hacia población de bajos ingresos, la utilización de los espacios públicos para esas actividades va degradando la imagen física del entorno, determina un uso en forma hacinada de las edificaciones de los patios y crea una sensación de deterioro y pobreza.

Paradójicamente, eso se acompaña con un incremento del valor de suelo, lo que determina que su población se le haga más difícil el acceso a la vivienda y opte por buscarla en otro lugar. Ello explica la tendencia hacia la pérdida de habitantes en la zona, fenómeno éste que también se está produciendo en partes importantes del centro histórico.

Causas de la Pérdida de la población de los barrios Pericentrales y fenómeno del crecimiento hacia fuera.

Tanto la Sociología Urbana como el Urbanismo tienen como lamento común el haberse constituido en ramas del conocimiento cuando los problemas de sus respectivos objetos de estudio habían llegado a un nivel de gravedad prácticamente irreversible.

Lo peor del caso es que, todavía hoy, problemas urbanos de posible solución siguen ignorados o tozadamente no reconocidos por los diferentes profesionales e instituciones que trabajan la problemática urbana.

Un ejemplo, desde hace mucho tiempo en muchas ciudades del mundo, y en la de Santo Domingo en particular, se ha advertido un acelerado y preocupante deterioro de sus centros históricos y de los anillos que inmediatamente los rodean.

Villa Francisca, San Carlos, Villa Juana, Villa Consuelo, Villas Agrícolas y la Fe constituyen el primer anillo de barrios populares que rodean nuestra capital. Dotados de una excelente infraestructura de servicios y equipamientos, en sus inicios fueron la periferia, pero hoy, dada la forma de crecimiento, ocupan el centro de esta urbe desde el punto de vista geográfico, compartiendo al mismo tiempo la centralidad económica con otras áreas.

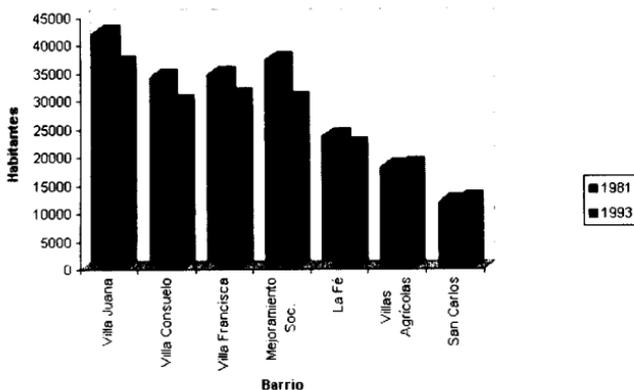
El problema no radica en un simple cambio en la jerarquía espacial de la ciudad, ni mucho menos en su ubicación geográfica, sino en los fenómenos que allí se están produciendo y su repercusión en la dinámica poblacional, social y económica de Santo Domingo.

En efecto, el último Censo nacional de población y viviendas, en lo que se refiere a esta urbe, da cuenta de una significativa disminución de su tasa de crecimiento durante el período 1981-1993, situándola en un 3.4%, que contrasta con el 5.72% que tuvo durante la década 1970-81. Esa reducción podría significar un suspiro de alivio para las autoridades municipales.

Sin embargo, lejos de representar un alivio, esa disminución refleja un gravísimo problema, porque a pesar del descenso de su tasa de crecimiento poblacional, se opera al mismo tiempo un desproporcionado crecimiento espacial. De 96 kilómetros cuadrados que esta tenía en 1970, hoy tiene 240 km<sup>2</sup>. Como lo demuestran los siguientes cuadros, la ciudad crece hacia su periferia, pero decrece en su zona central y pericentral, según los resultados del último Censo aplicado por la ONE:

Barrio	Población (1981)	Población (1993)
Villa Juana	42,181	36,628
Villa Consuelo	34,194	29,686
Villa Francisca	34,759	30,859
Mejoramiento Social	37,423	30,076
La Fe	23,688	22,032
Villas Agrícolas	18,142	18,462
San Carlos	11,978	12,430
Totales	200,365	180,183

Evolución Poblacional de Barrios Pericentrales



Entre San Carlos y Villas Agrícolas hubo un ligero incremento de su población, apenas de 752 personas. En el primer caso quizás debido a una mayor densificación en términos de sus edificaciones (mayor altura, sobre todo) y, por demás, un claro signo de decrecimiento relativo. Solo en estos seis barrios pericentrales hubo un descenso de 22,182 personas (no se incluyen San Juan Bosco, Gazcue ni Ciudad Universitaria) y un decrecimiento promedio de 13%.

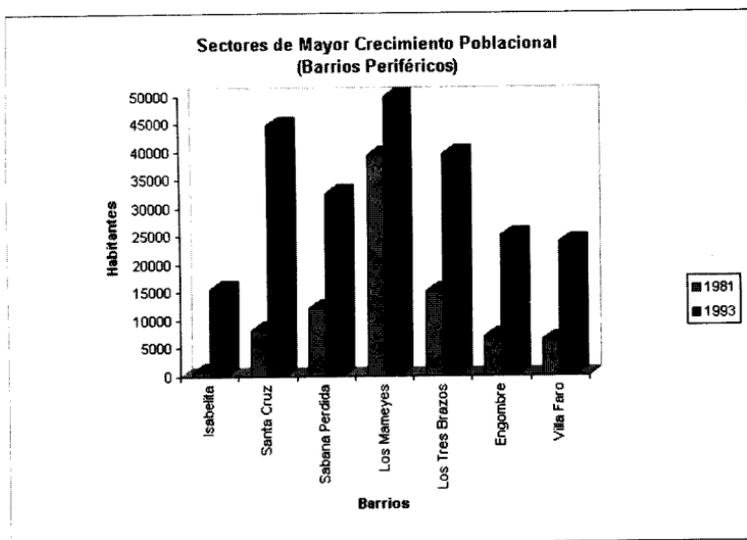
El Centro de Estudios Sociales y Demográficos, CESDEM, en un acucioso análisis sobre los resultados del Censo nacional, detectó errores en su aplicación y caracterización de algunas áreas, además de inconsistencias. Entre otras, destacan omisiones censales (hogares no censados). Si asumimos los correspondientes ajustes a dicho Censo, hechos por el CESDEM, la disminución total de la población en estos seis barrios sería de 16,647 personas, lo cual sigue siendo elevada.

Por el contrario, el incremento poblacional de los barrios periféricos ha sido astronómico, como lo ejemplifica su comportamiento en ese sentido de acuerdo al siguiente cuadro:

Barrio	Población (1981)	Población (1993)
Isabelita	883	15,536
Santa Cruz	8,187	44,727
Sabana Perdida	12,130	32,520
Los Mameyes	39,329	49,741
Los Tres Brazos	15,162	39,166
Engombe	6,987	24,975

El incremento poblacional entre 1981 y 1993 en estos barrios periféricos de reciente data, sin considerar posibles omisiones censales, es de 141,372 per-

sonas, lo cual significa un aumento global de 213%. Tomando como real el dato que Santo Domingo creció en el período comentado en una cantidad de 309,052 habitantes (de acuerdo a los mencionados ajustes del CESDEM), se puede concluir que el crecimiento poblacional de esos barrios significó 46% del incremento total de la población de Santo Domingo durante el período 1981-1993.



Otro dato interesante y no menos preocupante arrojado por el último Censo es que otros barrios periféricos, como La Zurza, Cristo Rey, Ensanche Capotillo y 24 de Abril, surgidos a partir de la segunda década de los cincuenta y consolidados desde finales de los sesenta, también tuvieron una disminución de su población global de 12,823 personas. En otros sectores de características similares a éstos, si bien no hubo disminución poblacional, su crecimiento ha sido por debajo del 1%, mucho más bajo que la media que se verificó en la ciudad en su conjunto.

Son varias las causas que determinan esa tendencia hacia la disminución de la población en los barrios pericentrales. Las primeras son de carácter demo-

gráfico, disminución de los índices de fertilidad, y por ende de la cantidad de miembros por hogar; migraciones tanto hacia otros barrios (por desalojo algunas veces), como hacia el exterior. Las segundas son debido al cambio de uso del suelo y de las funciones y jerarquía de esos barrios en la configuración espacial de Santo Domingo.

Entendemos que son estas últimas las causas fundamentales que determinan el fenómeno analizado. Los datos de que disponemos, recabados en un estudio sobre los cambios de uso de suelo y el deterioro físico-ambiental en esas zonas, que realiza el Equipo de Investigación Social, Equis/Intec, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, nos permitan hacer esta afirmación.

A través del referido estudio, hemos podido constatar que en nuestra capital, al igual que ciudades como México, San Salvador, Santiago de Chile, Lima, etc., se ha producido el fenómeno de los "asentamientos marginales" en los anillos que constituyen la segunda zona de expansión de las ciudades, destinadas a usos mixtos en transición, con alta densidad de viviendas en mal estado y hacinamiento (Munizaga, 1992).

El desarrollo de las ciudades se produce mediante un proceso de interacción entre agentes económicos: productores y distribuidores, y de agentes sociales: recursos humanos, consumidores tanto de espacio como de servicios. El carácter de esta interacción será determinante para la configuración de los espacios donde esta se produce.

Los agentes económicos colocan sus recursos allí donde tengan mayores posibilidades de ganancia. Siendo el transporte una variable determinante para el costo de una mercancía, la localización espacial se constituye en un aspecto básico para la ubicación de las actividades empresariales. En tal sentido, localizar la producción en zonas cercanas a los mercados de distribución, con limitadas o sin ninguna re-

gulación, se convierte en un estímulo para que las actividades económicas tiendan a preferir zonas céntricas y al mismo tiempo deprimidas de nuestras ciudades para su ubicación.

De igual modo, "la ubicación céntrica es principalmente importante para la situación económica de los pobladores. Aquellos que tienen un empleo fijo en el centro ahorran significativos gastos en transporte y de tiempo. Artesanos como zapateros o carpinteros tienen la posibilidad de instalar sus talleres en su casa, tienen fácil acceso a los mercados, los que habitualmente se encuentran en el centro de la ciudad" (Schutz, 1996).

En los últimos años, el desarrollo del sector servicio en la economía dominicana y la liberación del mercado de suelo urbano han encontrado en los barrios pericentrales el mejor lugar para su expansión, por la combinación de los dos factores antes señalados, lo cual ha generado allí un profundo desequilibrio tanto espacial como poblacional.

Esa circunstancia se conjuga con el hecho de que algo más de la tercera parte de los habitantes no son propietarios de las viviendas en que habitan. Los dueños de éstas, en general, no poseen un capital lo suficientemente sólido para invertir en las edificaciones y aprovechar el carácter mixto de la zona, construyendo o mejorando sus edificios para usarlos en alquiler tanto a residentes como a comerciantes.

Por otro lado, los precios de los alquileres no son altos con relación al ingreso de los usuarios, pero son sumamente bajos con relación al valor que se ha agregado al precio del suelo en esa zona. El resultado es que los propietarios tienden a dejar que las edificaciones se deterioren para forzar la desocupación de las edificaciones, para ser convertidas en uso comercial o industrial. De ahí el proceso de deterioro de la imagen física de la zona y la aparición de los factores de hacinamiento y modificación del trazado y tejido urbano original de todos esos barrios, los

cuales se acompañan con la expulsión de los residentes en el área y un descenso de su densidad poblacional. Solamente en Villa Juana en 80 cuadras hemos identificado alrededor de 1,400 negocios radicados en edificaciones y más de 300, en las aceras.

Otro factor importante es que, a pesar del deseo de la población de permanecer en un lugar donde hay mayores posibilidades de empleo, sobre todo en el sector terciario, la precariedad de sus viviendas, la inseguridad de la permanencia en ellas y el incremento de los precios de los alquileres estimulan a nuevas familias y a eventuales nuevos pobladores hacia la búsqueda de una relativa ventaja que podrían tener ocupando y construyendo una vivienda en la periferia, único lugar donde pueden aspirar a un techo propio.

También en los barrios cercanos a los pericentrales, que anteriormente constituían el llamado cordón periférico: La Zurza, Capotillo, Simón Bolívar, con sus particularidades, comienza a detectarse un cambio de uso de suelo, lo cual junto a la alta densidad de construcciones de bajos niveles y de propietarios precarios con viviendas de baja calidad de sus materiales, se convierten en factores que limitan su crecimiento.

## **Ventajas del Crecimiento hacia Adentro**

El crecimiento de la ciudad hacia su periferia constituye un paulatino abandono de una excelente infraestructura sanitaria, de redes viales, tendido eléctrico, acueducto, etc. de que dispone la zona céntrica y pericentral de Santo Domingo. Por consiguiente, los nuevos asentamientos de la periferia se constituyen en nuevas demandas de esos servicios y de algunos equipamientos, sin que las autoridades municipales ni el Gobierno central dispongan de los recursos necesarios para satisfacerlas.

En ese sentido, el Equipo de Investigación Social, Equis/Intec, desde hace mucho tiempo trabaja una propuesta de intervención y remodelación de esos barrios que parte de un reordenamiento de la forma del uso del suelo y de mejoramiento de las viviendas, que no solamente invierta la tendencia hacia el deterioro y la consiguiente expulsión de la población hacia la periferia, sino que permita una mayor densidad poblacional, captando nuevos espacios en los interiores de las manzanas mediante construcciones de mayores niveles para viviendas populares, aprovechando más racionalmente la infraestructura de servicios allí instalada.

La densidad de esos barrios es de aproximadamente 250 p/hect., la cual, según nuestro estudio, podría aumentarse en un 150%, considerando que el factor determinante para establecer una densidad adecuada parte de la posibilidad de dotación de los servicios básicos.

Con una intervención en ese sentido se reducirían los costos de mantenimiento y de servicios urbanos, de la ciudad en su conjunto, "se liberarían recursos para viviendas sociales de mejores estándares productivos y obviamente mejor localizadas" (Galilea, 1995).

Con mayor densidad hacia adentro se lograría el mejoramiento de algunos servicios, reduciría los viajes pendulares de gran distancia entre las residencias de los trabajadores y sus centros de trabajo, mejorando cualitativamente el transporte y el gasto de combustibles; habría menos pérdidas del servicio eléctrico, debido a una reducción de la longitud de las redes del tendido; menor presión sobre las redes de distribución del agua potable, etc.

Creer hacia adentro significa, finalmente, sanear el centro de la ciudad, establecer normativas que regulen el uso de suelo y que impidan que el libre mercado de ese bien social determine que se hagan asentamientos allí donde el capital inmobiliario entiende que

le resulta más conveniente, a pesar de que el costo de los servicios requeridos y demandados por el asentamiento recaiga sobre la ciudad (todos sus habitantes), a través de los ayuntamientos.

## 6 El Nuevo Rol de las Ciudades

Mientras el Presidente de la República acentúa su política de incremento de nuestra presencia en el mundo y del rol protagónico de nuestro país en la región donde estamos ubicados, lo cual constituye el punto más luminoso de su gestión; mientras se habla del proceso de globalización y de desarrollo turístico, la gran ausente de todo ese discurso es la ciudad. Nada o muy poco se dice sobre el papel que esta jugaría en dicho proceso.

Las autoridades municipales recién electas, sobre todo las del Distrito Nacional, tienen el gran reto de diseñar una política urbana y de gestión edilicia que recoja el dato del presente proceso de globalización y de informatización de la presente época. Corresponde también a las autoridades del Gobierno central hacer conciencia de que toda política de integración regional y de desarrollo turístico al margen de una política urbana que la sostenga, a la postre no solamente será un fracaso, sino que impactará negativamente sobre las ciudades cercanas a los polos turísticos.

La globalización de la economía y de los procesos políticos nos remite de inmediato a las dimensiones de espacio y de tiempo, cuyas medidas, en este caso, toman sentido en el territorio. El territorio tiene diversas escalas y una de ellas es el espacio urbano y de manera específica, la ciudad.

A través de la historia la ciudad ha tenido un rol protagónico en los procesos de cambio social, político y económico. Alrededor de las principales ciudades de las antiguas civilizaciones americanas se creó una red de comercio conocida como los caminos de los Andes. La Roma antigua dejó sus huellas en gran parte de Europa y más allá de los confines de esta última.

La ciudad es parte y al mismo tiempo un sistema social global, nos dice Alfredo Mela (1996), es el centro

por excelencia de consumo de tipo material, del ocio y del tiempo libre y al mismo tiempo es agente de producción. Por tales razones, el gran capital en esta nueva era de la globalización y de la desregulación de los mercados crea una gran red mundial de ciudades como sedes de gran producción y de consumo.

A cada una de esas ciudades que forman dicha red, independientemente de sus naturales vocaciones, se les asignan particulares funciones. Algunas, las de los países "periféricos", son lugares de concentración de mano de obra barata, con producción de alta tecnología que desplaza mano de obra para obtener mayor rentabilidad y con menores restricciones para la protección del medio ambiente. Son convertidas en sedes regionales para integrar y ocupar nuevos mercados. Sus funciones se asemejan al rol de avanzada militar que jugaron en los primeros momentos del período colonial tanto de América como de África y Asia.

Otras ciudades, las mejor situadas, se posesionan para ocupar un rol de centro de mando político y comercial, de atracción de actividades financieras. Allí, las autoridades edilicias en una alianza táctica con los gobiernos centrales orientan las inversiones en sus espacios en obras de infraestructura que les permiten mayores niveles de competitividad en el proceso de globalización. A pesar de todo, con ello no logran evitar los graves problemas de exclusión social, de marginalización y de expulsión de los lugares estratégicos de los espacios configurativos de dichas ciudades, pero es innegable que se sitúan en mejores perspectivas para el desarrollo futuro de dichos centros urbanos.

Barcelona, Roma, París, Atlanta y otras ciudades aprovechan olimpiadas y juegos deportivos de dimensiones mundiales para crear grandes equipamientos urbanos como infraestructuras atractivas para realizar grandes conferencias internacionales y hacer rediseños urbanísticos atractivos para grandes

inversiones del sector financiero, para el turismo, etc. Y de ese modo lograr una mejor posición en el proceso de globalización

En competencia con Berlín, Detroit, Nueva York, Francfort, París o Londres aparecen Shanghai, de cuyo centro se han desalojado 250 mil familias y esperan su turno otras 600 mil, "para convertirnos en el centro financiero del Pacífico Occidental", dice el ministro de planificación urbana de China; Bangkok, desplazando a Detroit como la ciudad del automóvil; Kuala Lumpur, con el más alto edificio del mundo; Hong Kong y otras ciudades chinas y asiáticas se proyectan como nuevos nervios del capital internacional. Pero en todas ellas, junto al incremento de la inversión y el florecimiento del sector financiero e inmobiliario, crece la miseria en sus barrios pobres.

La ciudad de Lima se convirtió en la presente década en uno de los centros urbanos donde mayores inversiones se realizaron. La bolsa de valores de esa ciudad se multiplicó por 10 de 1988 a 1994, pero la población pobre creció de un 26% en 1978 a un 78% en 1993 (Borja y Castells, 1997). Lima se comunicó con otras ciudades del Pacífico, sobre todo las de la República China, uno de los mayores inversionistas en el Perú en los últimos años, pero esto no impidió el crecimiento de la pobreza y de las diversas formas de las exclusiones sociales y al mismo tiempo el incremento de la inseguridad y de la ingobernabilidad urbanas.

En ese contexto del nuevo rol de las ciudades en este proceso de integración de mercados, mediante la articulación de territorios y los problemas que de él se derivan, cabe preguntarnos sobre el rol y destino de una ciudad como la de Santo Domingo, uno de los centros urbanos más poblados de la región, y capital de un país que quiere proyectarse como uno de los líderes de un proyecto de integración regional de cara al proceso de globalización. Igualmente preguntarnos sobre el futuro de Puerto Plata, Barahona, Hi-

guey, La Romana y otras ciudades cabeceras de provincias, donde se desarrollan proyectos turísticos diseñados al margen de políticas urbanas que hagan de esos centros poblacionales arietes de la sostenibilidad del turismo.

Los recursos que contienen las ciudades, sobre todo el recurso humano preparado, con una vida que discurre con cierta calidad, hacen de estas "las multinacionales del próximo milenio". Pero para ello tienen que aprovechar sus oportunidades y potencialidades. Santo Domingo y las demás ciudades dominicanas ofrecen una significativa seguridad urbana, lo cual es una ventaja, pero todas acusan un grave déficit de equipamientos y de servicios urbanos.

Todas requieren de grandes inversiones para resolver sus problemas presentes y para enfrentar el futuro. La cuantía de esa inversión, la diversidad y calidad de la misma no puede recaer solamente sobre sus ayuntamientos. Ello implica el concurso del Gobierno central, lo que significa que esas dos instituciones tienen que revisar sus relaciones. Este gobierno, que tiene grandes déficit en lo que respecta a realizaciones y expectativas, tiene la oportunidad de tender la mano a las nuevas autoridades edilicias para que, junto a ellas, en una alianza basada en el mutuo respeto de sus competencias preparen las ciudades para su nuevo rol en la presente coyuntura.

## 7 Una Oportunidad para Santo Domingo

Se podría decir que en gran medida el huracán Georges desnudó un tanto a la ciudad de Santo Domingo, la caída de muchos de sus árboles y la pérdida de follaje, de otros tantos, puso al descubierto muchos de sus barrios pobres e hizo evidente gran parte de las irracionales soluciones urbanísticas de no pocos barrios acomodados y ricos.

En efecto, una de las cosas que impactan a quienes visitan por primera vez nuestra capital es la significativa cantidad de árboles sembrados tanto en las aceras como en los patios de las residencias de diversos grupos y clases sociales. Ello constituye un embellecimiento natural de varias de sus zonas, pero también una suerte de máscara con la cual, como dijimos anteriormente, se oculta tanto la pobreza material de una parte de su población como la falta de imaginación en las soluciones urbanísticas dadas a esta ciudad por los arquitectos e ingenieros que la han diseñado, construido, rediseñado y destruido una y otra vez.

No obstante, el desolador espectáculo de las viviendas destruidas en los barrios pobres, de tantos árboles caídos, de destrucción de letreros agresivos que afean arterias comerciales enteras, de cables de los tendidos eléctricos, telefónicos y televisivos tirados al suelo, nos indica que esta ciudad debería ser administrada y pensada de otra manera, que debe estar en otras manos, firmes y limpias.

Es la lección que debemos sacar de este desastre y al mismo tiempo es una oportunidad para insistir y persistir en la construcción de una ciudad como lugar de diálogo y de encuentro entre ciudadanos, que no sea un simple conjunto de edificaciones y de calles sin peatones, que deje de ser un mero instrumento para la reproducción de poderes espurios y el enriquecimiento de los áulicos del mandatario de

turno, a través de las construcciones monumentales, feas, costosas e impertinentes.

Sin embargo, tenemos la oportunidad, más que para plantear los problemas de esta ciudad, para pensar en la incidencia que esta puede tener en el proceso de recuperación del país y de mundialización de la economía, la política, el consumo y la comunicación, que de una u otra manera nos toca.

En los períodos de expansión económica y-o militar, la geografía ha jugado un papel determinante, la distancia entre los centros de mando y de producción, con sus posesiones o avanzadas y los mercados, respectivamente, constituye la clave para las acciones económicas y/o militares. Si bien hoy día el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación y el abaratamiento del transporte disminuyen las distancias, la localización geográfica sigue siendo determinante para el funcionamiento de la economía y para las opciones de poder de las grandes potencias y las compañías multinacionales.

Otras variables, la tecnología, la mano de obra calificada, la información, la telecomunicación, los procesos decisionales, una concentración demográfica significativa desde el punto de vista numérico, convierten las ciudades en nodos para potenciar las actividades empresariales.

De todos las urbes del Caribe y de Centroamérica, Santo Domingo es la que mejor encaja en la caracterización arriba enunciada, su economía, básicamente de servicios; sus interconexiones aéreas, relativamente mejores que cualquier otra de sus ciudades vecinas, la potencian como una \*microciudad global\*, como se dice ahora. Ello la convierte en un centro que puede atraer capitales extranjeros y cabeza de puente para la expansión de significativas transacciones económicas de grandes firmas, que podrían ir más allá de nuestros límites regionales.

Esta circunstancia nos plantea el tema de la relación entre lo local y lo global, que no sólo nos remite a la noción de lo nacional y supranacional (Santo Domingo y la región), sino a la relación entre esta urbe y las demás ciudades del país. Nos remite a plantearnos la relación entre esta ciudad y los ejes fundamentales de nuestra economía, turismo y zona franca, fundamentalmente.

En el presente proceso de mundialización, los Estados nacionales, sobre todo los de los países pobres, al ser signatarios de acuerdos internacionales, como los de la Organización Mundial del Comercio, el GATT, entre otros, van perdiendo sus capacidades de regulación de las actividades económicas en sus territorios. Pero al mismo tiempo, para la realización de esas actividades, se requiere de un contexto local y espacial que permita una mayor competitividad: seguridad urbana, infraestructuras de servicios (ciudad limpia, con transporte, iluminada, etc.), con atractivos culturales, bellezas naturales y arquitectónicas, entre otras exigencias.

La creación de ese marco es competencia de los municipios y sus ayuntamientos, básicamente. Pero lo son también, las regulaciones ambientales, las de uso de suelo, de pago de arbitrios, tasas e impuestos en los niveles locales. Por esa razón, aunque resulte paradójico, los gobiernos locales pueden representar un papel de mayor significación que los Estados nacionales en la creación del necesario contexto para las actividades económicas en el presente proceso de mundialización. De ahí la aparición del término "glocalización", combinando lo local y lo global.

Es esa la tendencia presente e independientemente de la debilidad de la institución municipal dominicana, lo cierto es que son evidentes los signos del rol que corresponde a la ciudad de Santo Domingo en las relaciones y políticas comerciales de la región. De hecho nos insertamos en un proceso sin los debidos niveles de conciencia para podernos manejar

más adecuadamente en el mismo. Es el dato que las actuales autoridades municipales de esta ciudad no pueden soslayar, sino recogerlo para sentar las bases que nos permitan enfrentar esta situación, además de los graves problemas políticos e institucionales en que discurre la vida de este municipio.

Que nuestra ciudad represente un papel protagónico en la región puede ser una oportunidad para que en esta se incremente la inversión, tanto de capitales nacionales como extranjeros, aumentando las posibilidades de generación de empleos, de mayor atracción turística, de captación de recursos para mejorar la infraestructura de servicios y equipamientos urbanos, entre otras ventajas. Pero, como sabemos, la generación de riqueza no se corresponde automáticamente con la equidad social. Que desarrollemos una sólida y competitiva economía urbana puede ser no sólo generación de riqueza, si no es positivamente regulada, tendría un costo político, social y ambiental insostenible.

La característica principal de la economía capitalista presente es la generación de riqueza a costa del incremento de la pobreza, de la marginalidad, la exclusión y reclusión social y política, los ejemplos son abundantes. Sin embargo, hay otros tantos ejemplos de procesos de urbanización en que se ha logrado evitar el incremento de esos factores y, más aún, que han incrementado la calidad de vida de los asentamientos urbanos, en ellos la municipalidad, las organizaciones políticas, comunitarias y populares han jugado un papel determinante.

En nuestro caso, tenemos una ciudad con un síndico recién electo, que tiene la más preciada herramienta para hacer una buena gestión: la honestidad, si a ella le agregamos su independencia de los grupos y clanes partidarios, su valentía, su carisma e inteligencia, podríamos pensar que la ciudad tiene una oportunidad para enfrentar los retos de la mundialización, aprovechando las ventajas que nos ofrecen

nuestro punto geográfico y nuestra historia, para articular un proyecto de gestión municipal para esta ciudad, orientado principalmente hacia la participación de todos los agentes sociales que en ella discurren y privilegiando el desarrollo de todas sus áreas, principalmente las más pobres.

Ese es el gran reto de todos, del síndico, y sobre todo de la alta dirección de su partido.

## 8 Los Nuevos Filibusteros al Asalto de la Ciudad

Desde el momento en que la ciudad de Santo Domingo se convirtió en el espacio-región más importante del desarrollo capitalista de la nación dominicana, no hemos tenido ningún jefe de Estado que no se haya dejado seducir por la idea de concentrar en ella, de manera desmesurada, la mayor parte de la inversión estatal en materia de construcción.

Por eso los mandatarios nunca han reconocido las prerrogativas de las autoridades municipales para administrar la ciudad. Sólo reconocen u otorgan competencias de manera arbitraria a sus secretarios de obras públicas y a las diversas instituciones estatales que, al servicio del Presidente de la República, intervienen en los más diversos y/o contradictorios proyectos urbanos.

Ello explica que el Estado Dominicano se haya comprometido a realizar unos juegos deportivos internacionales en esta ciudad, sin un plan de realizaciones para tales fines, conjuntamente diseñadas con el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN); que se proponga realizar una serie de obras en uno de los parques más importantes, no sólo del país, sino del Caribe y Centroamérica, y que se destruya parte del parque de la autopista de las Américas, sin que el Ayuntamiento se entere.

También, que funcionarios gubernamentales planteen la creación de un nuevo carril en el borde sur del Malecón; que aparezca el "desarrollador" de turno y oferte un proyecto de intervención puntual en la desembocadura del río Ozama, uno de los puntos estratégicos para el desarrollo de la ciudad, sin que instituciones estatales como el Consejo de Asuntos Urbanos (CONAU) ni el ADN se enteren.

Sin entrar en la discusión sobre la pertinencia o no de que esta ciudad sea sede de los juegos panamericanos, dada la magnitud de la inversión en cons-

trucción, la cantidad y diversidad de países participantes, su celebración podría ser una oportunidad para el desarrollo de esta. Para eso es que las ciudades participan en las pujas para ser sede de eventos internacionales.

Ciudades como Sevilla, que tiene una limitada infraestructura productiva, aprovechan las ferias de exposiciones, las competencias deportivas internacionales que allí se realizan, como forma de desarrollar lugares lúdicos y de exposiciones, parques, paseos cerca del río y corredores viales para organizar el tráfico vehicular y peatonal, entre otras obras, desarrollando de ese modo sus atributos urbanos para atraer turistas e inversión de capital. Los organizadores de juegos panamericanos en el país no piensan en eso. Tampoco el ADN da muestra de poder aprovechar esa coyuntura.

Las ciudades son centros estratégicos, tanto políticos como económicos, en tal sentido, los Estados nacionales deben aliarse con los municipios para hacer inversiones conjuntas, pero estas deben tener sentido de pertinencia y de globalidad. Este gobierno, a diferencia del anterior, no contempla la realización de megaproyectos urbanos de limitado sentido práctico y que hipotecan el futuro de la inversión social, pero, al igual que aquel, ha incurrido en intervenciones sobre el territorio capitalino al margen del Ayuntamiento con proyectos sin sentido de coherencia urbanística o descabellados como ese de querer destruir la franja verde del borde marino del malecón para hacer un nuevo carril.

El malecón es uno de los más bellos e interesantes atributos de Santo Domingo, pero es pobremente aprovechado para actividades de ocio y tiempo libre. Potenciar su uso casi exclusivamente para el automóvil y no para la gente, como se pretende, sería arruinar uno de los emblemas por los cuales esta urbe es conocida en el mundo y castrar sus potencia-

lidades para el desarrollo turístico en esa zona y en la ciudad.

Si este gobierno no toma la providencia necesaria, se verá arrojado, distraído y paralizado (como el anterior) por una vorágine de construcciones inconexas y dispendiosas, impulsadas por la voracidad de los nuevos filibusteros, extranjeros y nacionales. Perdiéndose también la oportunidad de que esta ciudad se convierta en la puerta de América y sí convirtiéndose en un camino a evitar por ser el reinado de los filibusteros: peligro y desorden.

El CONAU y el ADN, a través de un convenio, han expresado el propósito de hacer una alianza Estado-municipio para pensar y construir una ciudad con visión de futuro y preparada para los nuevos tiempos, eso está muy bien, pero para obtener ese propósito deben detener el fantasma de Francis Drake, encarnado en los nuevos filibusteros que están al asalto de Santo Domingo.

## 9 La Orden del Presidente (sobre la construcción de un aeropuerto)

El Presidente de la República, en una inusual forma de manifestar de su autoridad, dijo a la prensa que fue él quien dio la orden para que se proceda a la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de Santo Domingo, abandonando el actual Aeropuerto de Herrera. Sólo se limitó a decir eso, a expresar que él dio la orden, no explicó a grosso modo, porque se abandona un patrimonio construido y se procede a la construcción de otro, no dijo nada de pertinencia del proyecto ni tampoco hizo referencia a las objeciones expresadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional ADN, en la cual reclama sus prerrogativas en materia de planificación y asignación de usos a los suelos urbanos y no urbanos y en las intervenciones que sobre su territorio se propongan hacer.

El Presidente, con esa inusual reiteración de su autoridad pone nuevamente de manifiesto, no solamente ambigüedad institucional sobre las competencias del municipio y del Estado dominicanos en lo referente las intervenciones urbanas, sino que esta última institución mantiene la tradición de hacer grandes obras en los espacios urbanos sin sentido de pertinencia, al margen de un plan global, casi siempre sin consultar con las autoridades locales y a veces al margen y hasta en contra de los planes de éstas.

El argumento central de las autoridades portuarias, que quizás sea el soporte técnico de la orden del Presidente, es que ya ese aeropuerto no tiene la seguridad requerida para la operación de más y mayores aviones, además que carece de espacio para ampliarlo y de esa manera evitar esos inconvenientes. Eso puede ser cierto, pero eso no es lo determinante para que se proceda de inmediato y con una prisa no justificada a construir otro aeropuerto sin que se discuta previamente con sus usuarios principales.

Esta nueva iniciativa de un megaproyecto en esta ciudad, replantea varias cuestiones que deben ser dilucidadas, no solamente por razones competenciales relativas a dos instituciones que en términos jurídicos y conceptuales son depositarias de la soberanía popular, sino por cuestiones técnicas y políticas que no pueden soslayarse al momento de tomar una decisión como la ya arbitrariamente tomada por el poder ejecutivo.

En esta, como en otras ocasiones, se anuncia el inicio de megaproyecto sin llamado a concurso para el diseño del mismo, sin que se sepa el monto de la obra y sin explicar si la unidad ejecutante ha sido seleccionada grado a grado o por concurso, sin previos estudios sobre su factibilidad, sin medir impacto ambiental en la zona, y el impacto que tendría sobre el crecimiento de la ciudad; tampoco sobre la real vocación del terreno utilizado para esa obra. Si un estudio sobre cómo sería utilizada el área que ahora ocupa el Aeropuerto de Herrera, si no pudiese ser más rentable para la ciudad prolongar el tiempo útil del mismo, en resumen, no sabemos si se ha tenido presente la vocación de la Avenida Luperón y las recomendaciones que sobre esa avenida tiene el Plan Director del ADN.

Independientemente de la importancia del aspecto competencial en el debate sobre la pertinencia o no de la iniciativa, lo esencial es que la misma se ha tomado sin observar principios básicos que deben normar toda intervención urbana, sobre todo las que se enmarcan dentro de la categoría de megaproyecto, como es el caso.

Lo primero es que todo proyecto en las áreas urbanas provoca una diversidad de procesos alrededor del mismo que impactan sobre la población que de una u otra manera será tocada directa o indirectamente por el proyecto. Repercute sobre los usos de suelo y sobre los servicios disponibles (transporte, aseo, etc.) y los que serán demandados. En tal sen-

tido, el municipio, que es la institución a quien se le demandará los servicios juega un rol determinante en el diseño y hasta en la ejecución de la intervención.

Por otra parte, la realización de la obra en cuestión será con fondos del erario público, pero para ser operado fundamentalmente por el sector privado, por lo tanto es lógico que esta no puede hacerse sin una concertación entre esos sectores, donde se establezcan responsabilidades, derechos y deberes entre ellos. La Secretaría de Turismo, el gremio de hoteles, los operadores de tours, las agencias de viajes y las líneas aéreas en tanto actores que se involucrarán directamente en el proceso de operación del aeropuerto, tienen que involucrarse en todas sus fases de elaboración y ejecución.

Ha de suponerse que cuando se ha pensado en el traslado del referido aeropuerto, se ha tratado de ubicar en nuevo en un lugar tan cercano a los puntos estratégicos de la ciudad, o sea que el mismo ha estado concebido como un equipamiento urbano, vale decir, como una oferta urbana a una diversidad de usuarios, en este caso a usuarios de gran capacidad de consumo, extranjeros muchos de ellos, por lo tanto se trata pues de una intervención urbana de carácter estratégico.

Si bien no estamos frente a una acción en el proceso de una planificación estratégica de esta ciudad, sí estamos ante una acción política en plano de la gestión urbana, que debe ser concebida en el marco de lineamientos generales para normar el crecimiento y gestión de esta urbe capitalina. En tal sentido, la decisión para dicha acción no puede ser tomada " hasta que algún consenso empieza a emerger de los puntos de vistas de los diferentes grupos de interés. Los representantes políticos juegan un rol catalítico al impulsar la emergencia de un consenso", Fernández Güell, 1997.

Se dice que en este país hay una acentuada tendencia a oponerse a todo y que la oposición a la referida

orden es una demostración de eso, en gran medida es cierto, tenemos una inveterada tendencia a oponernos a todo, ha opinar de todo sin los necesarios elementos de juicio. Eso ocurre en sociedades donde los poderes legales y fácticos actúan sin transparencia, sin dar las debidas informaciones sobre sus proyectos y planes, decidiendo qué hacer y cómo hacerlo sin consultar con nadie, desconociendo elementales principios institucionales, como es el respeto a las competencias y funciones de organismos estatales, comunitarios y hasta de grupo de interés.

Cuando no hay información, o la que se da es incompleta o no veraz, cuando se desinforma a través de la información interesada, procesada y pagada por los poderes fácticos y reales, la participación en los debates tiende a estar sesgada, con los comprensibles prejuicios, a veces destempladas y hasta irresponsable, pero de ello no puede culparse a quienes intervienen en los debates, sino a quienes no plantean de manera transparente el contenido de las ideas y propósito que los generan. En medio de tal incertidumbre es como discurren la mayoría de los debates en esta sociedad, por eso la desconfianza sobre los propósitos de los gobernantes y sobre la pertinencia de los llamados diálogos entre la clase política.

Muchas de las argumentaciones para justificar el traslado del aeropuerto de Herrera son atendibles, también las esgrimidas para seleccionar el nuevo lugar para reubicarlo, el error radica en el procedimiento, el gobierno todavía tiene la oportunidad corregir ese error acogiéndose a las recomendaciones que desde diversos sectores se le han hecho. Volver sobre un error es dar muestra de sabiduría y de humildad. También así se reafirma el principio de autoridad.

## 10 Entonces, ¿El peatón no es gente?

Esa expresión popular podría ser la conclusión a que se llega ante la solución que, en términos viales, propone y aplica la Secretaría de Estado de Obras Públicas (SEOP) en la Avenida 27 de Febrero, la principal red urbana del país, virtualmente convertida en una carretera sin aceras. Es una iniciativa que no sólo constituye una agresión a la imagen física de la ciudad y a los recursos ecológicos, funciones, potencialidades y la real vocación de esa vía, sino una demostración de la concepción de ciudad como simple estructura vial y no como lugar que potencia las relaciones interpersonales en sus diferentes espacios.

Esta acción contra la ex Avenida 27 de Febrero tiene una serie de aspectos institucionales, políticos y urbanísticos que deben ser debatidos para sacar útiles lecciones, si es que queremos reformar y modernizar el país, como dicen muchos, sobre todo sectores del presente gobierno. En efecto, la ambigüedad y distorsión del actual ámbito de las competencias de las autoridades municipales, para administrar las ciudades y sus entornos, constituyen algunos de los principales problemas y obstáculos para realizar una gestión urbana y municipal eficiente.

El Estado, por razones generalmente de intereses político-corporativos, tiende a asumir muchas de las competencias propias de los municipios. En gran medida, esto se debe a que estas instituciones tradicionalmente no tienen políticas urbanas. Cuando los técnicos las elaboran, el peso de la tradición hace que los políticos que dirigen los ayuntamientos no las tomen en cuenta. Esta circunstancia determina que el Estado asume y ejecuta muchas iniciativas de orden urbanístico, casi siempre concebidas por ingenieros, no por urbanistas o arquitectos de vocación urbanística.

La intervención de la SEOP en la ex Avenida 27 de Febrero es un lamentable ejemplo. Es también otro

indicador de que la ciudad de Santo Domingo, con un casco histórico declarado patrimonio de la humanidad por sus valores arquitectónicos e históricos, ha tenido como constructores fundamentales a profesionales de limitada visión sobre el significado de lo urbano y de manera específica, de la ciudad.

Basta observar con atención la estructura vial y parte del diseño urbano configurativo de Santo Domingo para darnos cuenta de la certeza de esta aseveración. Esta cuestionable intervención en la ex Avenida 27 de Febrero es una obra de ingeniería donde se soslayan principios elementales de la gestión urbana de una ciudad en general y al mismo tiempo una discutida iniciativa de solución a los problemas del tránsito vehicular de carácter puntual.

Desde el punto de vista urbanístico se pueden poner muchos reparos a dicha acción. En primer lugar, con el cambio radical del diseño de esa vía, al eliminar los árboles de su isleta y los sembrados en sus aceras, se lesiona la imagen física de la ciudad y de la zona de mayores recursos materiales. El corredor (la carretera, no el carril de AMET para los autobuses) ha sido concebido exclusivamente para el tránsito vehicular, sin pensar en el peatón y sin tomar en cuenta parámetros esenciales para el diseño de una vía en una zona urbana, como lo son la relación entre el ancho de esta y sus aceras, los cruces de las vías, la densidad, altura y el carácter de uso de la construcción de sus edificios, la densidad poblacional, tanto la allí radicada como la que se atraería, el ornato, el parqueo y los recursos no físicos, como son la pureza del aire y el placer que provoca su recorrido a pie; también el impacto de esa vía sobre el resto de la ciudad y las externalidades que se derivarían de su construcción.

Por otra parte, en la actualidad en muchos países se debate sobre la pertinencia de los corredores que unen el centro con su periferia como solución a los problemas del tránsito. Se ha demostrado que mu-

chas veces terminaban produciendo los taponamientos que se intentaban evitar. Este ha sido el caso de ciudades como San Juan de Puerto Rico, París y varias ciudades de los Estados Unidos. De igual modo, una red vial o específicamente un corredor, como ha devenido la 27 de Febrero, tiende a producir un significativo impacto sobre la localización de actividades económicas y las tendencias hacia la localización poblacional.

Las grandes vías que comunican las zonas céntricas, periféricas y periurbanas de una metrópolis influyen de manera radical en las variables proximidad y accesibilidad, que son fundamentales en todo sistema urbano. Las mayores posibilidades de un acceso rápido al centro de la ciudad provocan efectos sobre la economía urbana de esta, pues a lo largo de su eje tienden a concentrarse las actividades económicas, atraídas por las ventajas que ofrece un transporte más fluido, porque este es un elemento esencial para los costes de distribución de los productos. Ello implicaría una mayor atracción para el tránsito vehicular de todo tipo, por ello tiende a ser causa de una mayor presión para el costo de la tierra.

Quienes poseen más recursos y mejores medios de transportes individuales son los más directamente beneficiados, pues se les hace más atractivo y rentable vivir alejados del centro, debido a la calidad de vida de esa zona desde el punto de vista ambiental. Al mismo tiempo, tienden a ocupar terrenos alejados del centro, pero conectados a estos por los grandes corredores, y los segmentos de la población de escasos recursos (en los terrenos más degradados) buscan la proximidad a las nuevas localizaciones de actividades económicas. En nuestro caso, sería un estímulo para el crecimiento hacia fuera, con el consiguiente incremento de los costos de los servicios municipales.

Corredores como el comentado tienden a beneficiar a los dueños de los terrenos periurbanos, pues sus

tierras adquieren un incremento de su renta diferencial y absoluta debido a su mejor accesibilidad y proximidad (en términos de tiempo) a la zona céntrica. Esto es un estímulo para que la tierra de vocación agrícola circundante de la ciudad sea convertida en edificable. En el caso particular de esta ciudad, donde no se ha aprobado el proyecto de los límites de Santo Domingo, elaborado por la Oficina del Plan Director del Ayuntamiento del DN, éste podría ser un factor que exacerbe estos efectos potenciales.

Por eso algunos autores plantean que una intervención pública de ese tipo tiende a beneficiar directamente a las familias de mayores ingresos y que, por lo tanto, los recursos de esa inversión deberían ser canalizados hacia la solución de los problemas del tránsito ocasionados por la deficiente distribución de las redes viales de los centros de la ciudad.

La solución propuesta por la SEOP tampoco ha tomado en cuenta estudios que demuestran que tanto el corredor como los pasos a nivel proyectados para ser construidos en esa vía no son la mejor manera de enfrentar los problemas del tránsito de la ciudad de Santo Domingo, que éstas son soluciones puntuales, las cuales hasta podrían tener un impacto negativo en el tránsito en otras zonas de la urbe, las cuales serían receptoras de la evacuación vehicular rápida de la 27 de Febrero.

Hasta el momento, la acción de la SEOP no ha estado acompañada de un proyecto que responda estas y otras cuestiones y objeciones planteadas por voces autorizadas sobre la materia y sin que plantee un debate alrededor de varios proyectos de solución global del tránsito de Santo Domingo, algunos de ellos archivados en el ADN.

## **11 El Invi quiere sus Torres (la dispersión de la política de vivienda en RD)**

El revuelo producido por la intención del secretario de Obras Públicas (afortunadamente abandonada) de la construcción de las torres en la llamada "Plaza de la Salud, replantea la iniciativa de este Gobierno en sus primeros meses de instalación, para que sea el Instituto Nacional de la Vivienda, INVI, la institución estatal que concentre todos los proyectos viendista oficiales.

En un seminario sobre políticas de viviendas organizado por el INVI del 30 de octubre al 1 de noviembre del 1996, se llegó a la conclusión de que uno de los principales problemas del país, en lo que respecta a la política estatal en materia de vivienda, es la diversidad de instituciones estatales que incursionan en ese importante sector aprobándose que, de manera gradual, las dependencias estatales involucradas en proyectos de viviendas en el pasado gobierno, cesasen de esa actividad y que el INVI asumiera de pleno derecho sus funciones.

En tal sentido, la idea de Obras Públicas de incursionar en lo que es prerrogativa del INVI es contraria a las resoluciones, sugerencias y el sentir general de los participantes en el referido seminario. Pero, lo más preocupante es el hecho si bien señor incumbente Obras Públicas ha sido obligado a desestimar su idea de las torres guardianas de la plaza de la salud, su vocación "constructora" podría inducirlo a llevar a otro lugar su proyecto de apartamentos para unos juegos panamericanos de los cuales aun no somos sede.

Esa posibilidad no es nada descartable, dada las ambigüedades institucionales en que desde siempre ha vivido este país en cuanto al ámbito competencial de las instituciones, por eso es que actualmente Obras Públicas, además de incursionar en proyectos urbanísticos que son atribuciones exclusivas del Consejo

Nacional de Asuntos Urbanos CONAU y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, pretende construir viviendas, también lo hacen las Oficinas Coordinadora de Obras del Estado, y de Ingenieros Supervisores del de las Obras del Estado y Bienes Nacionales.

El contexto y los períodos en que estas instituciones fueron creadas han sido determinantes para éstas hayan mantenido una orientación principalmente paternalista y clientelista, guiadas por una política de promoción de viviendas hacia sectores de medio y medianamente altos ingresos, vinculados al gobierno. Cuando los proyectos eran dirigidos a sectores de bajos ingresos, se tenía el cuidado de que los beneficiarios para optar por la oferta del bien, tuviesen ingresos suficientes para solventar la inversión, visión ésta esencialmente igual a la del sector privado.

El proceso de institucionalización de una política de vivienda que en realidad contribuya a la solución del problema, pasa por un reconocimiento de diversos sectores que tienen propuestas serias sobre la problemática, además de aquellas ONGs que incursionan en el sector, pero que nunca han logrado articular sus iniciativas con el gobierno.

También los municipios podrían ser vinculado al sector, principalmente en la relativo a cuestión de la cuestión del suelo edificable, incidiendo en su producción y creando banco de suelos para ser ofertados a eventuales adquirentes de recursos limitados.

El revuelo de la torres que se han querido edificar contra toda razón e institucionalidad, debe llevar a la reflexión a las actuales autoridades del Instituto Nacional de la Vivienda, INVI sobre la necesidad de asumir las resoluciones del seminario sobre políticas habitacional. En primer lugar exigiendo sus legítimas prerrogativas, además asumiendo el dato sobre la complejidad del problema de la vivienda, el cual debe ser enfrentado desde una perspectiva que rompa de manera clara con las practicas de los anteriores

gobiernos y plantearse soluciones habitacionales novedosas.

Actualmente el gobierno ha anunciado su propósito aplicar algunas medidas de políticas sociales para combatir la pobreza, en tal sentido, tiene la posibilidad de orientar su política habitacional dentro de esa perspectiva, por lo cual debe asumir el dato de que para el éxito de cualquier política social de oferta de servicios, resulta imprescindible la concertación entre los sectores formales (privado estatal) y las organizaciones comunitarias de los sectores populares

La ocasión no podía ser más propicia para que el gobierno recoja las experiencias de sus relaciones con esos sectores (no exentas de tensiones y malentendidos) durante sus casi dos años de mandato y se apreste a establecer unas relaciones basadas en proyectos a largo alcance al margen de cualquier coyuntura y de cualquier intención de aprovechar las debilidades al organizar procesos de concertación. En países como el nuestro, lejos de apostar a la debilidad de las organizaciones comunitarias, lo que se debe tratar es de fortalecerlas.

En numerosos países la organización comunitaria y algunas ONGs han desarrollado acciones tendentes a fortalecer e institucionalizar la auto-construcción, y el mejoramiento de vivienda, lo cual ha contribuido no solamente a soluciones concretas de las condiciones de vidas de muchos sectores populares, sino que ha incidido a que el sector estatal supere algunas viejas prácticas y obsoletos enfoques al incorporar en el diseño de sus políticas las experiencias y los saberes de las soluciones habitacionales de los sectores populares.

En algunos de esos países, como es el caso de Costa Rica y Chile, donde se han logrado significativos avances políticas sociales y sobre todo en cuanto a soluciones al problema de la vivienda, el movimiento comunitario y popular, además de algunas ONGs, han incidido en esos logros. Ello ha sido posible tan-

to por la solidez de dichas organizaciones como porque sus gobiernos han ensayado programas de viviendas de bajo costo pero de calidad y confort, no sujeto a diseños estandarizados (como ha sido la práctica en nuestro país) y el caso chileno, desde una óptica de rediseño urbanístico que recupera zonas degradadas o en proceso de degradación.

Las torres no serán construidas en la polémica plaza de la salud; más que proseguir batiendo el fallido intento de edificarlas, lo importante es recoger el gesto de desestimar su construcción y que las organizaciones comunitarias y de base inicien un proceso de articulación de los esfuerzos y propuestas para coordinar acciones conjuntas con las instituciones del Estado y específicamente el INVI para ver si algún día, como dice un pasaje bíblico: las casas sean de quienes las construyen. Colocar el INVI al frente de esta estrategia a cambio de las torres podría ser una movida sabia de parte de gobierno.

## **12 Las Causas y Peligros de la Violencia Urbana**

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 estas se escenificaron 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 traslada hacia los barrios populares de la zona Norte, momento y espacio en que los pobres, orientados por la Izquierda, el PRD y las organizaciones comunitarias de base se incorporan a la lucha por reivindicaciones sociales y políticas.

Las últimas acciones de protesta, sobre todo las escenificadas en los últimos años, evidencian que los espacios donde estas se producen siguen siendo los mismos, las causas esenciales que la provocan también, pero han cambiado significativamente sus formas y contenido, además de los sujetos participantes.

### **Iguals Protagonistas y Diferente Escenario**

Cierto es que ahora, más que entonces, los sujetos participantes son pobres, pero el contexto político, social y espacial han cambiado y, con ellos, la esencia de la naturaleza de los sujetos, por lo tanto también 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 vida de la población toda, de ahí parte de la extensión de éstas y hasta del apoyo pasivo de sectores que, lejos de ser parte de los excluidos, podrían ser caracterizados como privilegiados.

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 manifestaba 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 sustancialmente.

Independientemente de las diferencias que se pueden establecer, tanto en las ciudades de los países ricos como en los 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 y las grandes urbes tienen un proceso de conturbación 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 recluso en ghettos y zonas de hacinamientos.

## **Igual Contenido, Diferente Forma**

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 y las nuevas modalidades de reproducción capitalista, 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 sociales.

Los problemas y los conflictos de clase 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 trabajo, o por un servicio claramente identificado, como la casa, por ejemplo.

El orden social capitalista de hoy se ha globalizado y con ello, también los problemas. Ha multiplicado las necesidades y las modalidades de la pobreza, 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 pierden su legitimidad y el poder se escapa a los políticos y hasta a la propia clase dirigente, pasando a manos de los grupos étnicos 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.

### **Quiebra de las Mediaciones**

Hay dos factores que acrecientan esa circunstancia en estos últimos sectores. Hace 15 ó 20 años los partidos de izquierda y hasta de centro y los sindicatos eran canales 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 base 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 concitó en importantes sectores de la intelectualidad y de la Izquierda, por diversas razones, 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 constituyen 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.

### Violencia y Exclusión Social

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; también está dirigida

contra la exclusión y la segregación social y espacial, pero es estéril por su forma de expresión y por la ausencia de propuesta y de contenido clasista, por lo tanto, inconducente.

Los barrios pobres, donde se localizan las acciones de violencia, contrario a lo que generalmente se piensa, no constituyen ghettos, en cuanto este concepto se refiere a población ubicada en un espacio con características sociales o étnicas prácticamente homogéneas.

En esos espacios viven trabajadores asalariados, otros por cuenta propia, pequeños propietarios, empleados públicos, etc. Sin embargo, la mayoría de la población es joven y desempleada, sin esperanza del 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 sujeto cuasi único de las protestas, sobre todo cuando éstas toman la forma y contenido como las últimas escenificadas en Santo Domingo y otras ciudades del interior.

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 momentos los únicos sujetos, en condiciones de miseria, desarraigo y desorganización social que dificultan 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 las de menor nivel de organización comunitaria.

En tal sentido, 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, causada por la diversidad de tipos de pobreza en dichos espacios, pero es una desmovilización en términos de acciones colectivas, que no necesariamente implica que los sujetos no tengan diversas manifestaciones de acciones, entre ellas las de violencia y de diversas formas de actos delincuenciales de parte de algunos de sus pobladores.

Esta circunstancia no sólo se debe a las formas patológicas de la urbanización capitalista y que exacerbaban las recetas neoliberales, 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 base para organizar las protestas y sacarlas del espontaneísmo y la esterilidad de la violencia, que a veces es dirigida indistintamente contra los agentes policiales y contra sectores pobres del mismo barrio.

Las acciones de saqueo contra pequeños negocios de los barrios o el incendio de un autobús que transporta al pobre y que da de comer a su humilde conductor; la aparición de los llamados encapuchados que raptan a periodistas y a conductores particulares para "cobrarles peaje" son formas disfrazadas y abiertas de bandidismo que nada tienen que ver con los conflictos de clase, son manifestaciones de violencia estéril, en esos casos dirigidas contra los mismos pobres.

En nuestro país la violencia urbana se localiza en zonas deprimidas de Santo Domingo, produciéndose una especie de escisión de esta durante las jornadas de protesta. Cuando el fenómeno se hace presente vemos que la vida tiene un curso prácticamente normal en barrios de los sectores acomodados, allí el comercio es mucho menos afectado que el de los ba-

rrios pobres y las zonas populares, como la avenida Duarte; y la cotidianidad discurre de manera fluida.

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

Una de las pocas ventajas comparativas que aún tenemos sobre la mayoría de las ciudades sudamericanas, de Centroamérica y del Caribe es el bajo índice de criminalidad, nuestras ciudades todavía conservan un nivel de seguridad urbana que contrasta con la mayoría de aquellas de los países pobres. Es una ventaja que no parece importar mucho a nuestros gobernantes y a la clase dominante del país.

En el pasado, tanto aquí como en todas las naciones del mundo los "culpables" de las violencias y de sus consecuencias eran fácil y rápidamente identificados y condenados, "los comunistas", los "agitadores".

Sin embargo, hoy casi todos reconocen que la causa de la violencia hay que buscarla en el estado de desesperación y abandono en que vive la mayoría de la población, provocado por el 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).

Sectores del gobierno acusan a la oposición perreísta de ser la causante de las últimas acciones de protestas y/o de violencia (antes se acusaba a los comunistas) y esta, a su vez, a aquel de propiciarlas para mantenerse en el poder más allá del 2000.

Otros sectores (que también antes acusaban a los comunistas) van más allá y acusan a los Estados Unidos de propiciarlas "para crear el necesario vacío de poder para materializar nuestra fusión con Haití".

Por otro lado, con optimismo ingenuo un sector de la izquierda apoya todo tipo de acción contestaria, sin importarle el contenido que esta pueda tener. Sólo ven en esas acciones su lado positivo, no logran 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 buscar formas de convivencia y de organización de todo tipo que nos permita institucionalizar el diálogo directo entre las partes y evitar manifestaciones del conflicto, nocivo 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 tanto en organizaciones populares, sociales y políticas como confesionales.

La opinión pública deberá acrecentar sus acciones tendentes a lograr un control social sobre el poder central y el Congreso y potenciar las formas de participación en las gestiones urbanas, de la ciudad y del municipio, multiplicando los diversos foros y seminarios, asambleas, etc. donde se planteen soluciones que vienen de la sociedad civil, pero ignoradas por 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 seguir sería la ruina de todos, no solamente de los pobres, como aparenta ser.

### 13 Cuando la Violencia es Búsqueda de Significado

Las diversas acciones de violencia y vandalismo que se escenifican en nuestro país, más que particulares expresiones de un profundo malestar o patología de los grupos y/o individuos que las protagonizan, significan un grave proceso de deterioro de las bases sobre las cuales se ha edificado nuestra sociedad.

Los encapuchados, que actúan en diversos escenarios de acciones de protestas sociales, no pueden ser asociados alegremente a aquellos cuyas acciones son de puro bandidismo y ratería de poco monta; la diversidad de bandas que atropellan y cometen todo tipo de desmanes en los barrios capitalinos no pueden verse separadas de la formación de pequeños grupos de muchachos pertenecientes a los sectores de medios y altos ingresos que practican cultos satánicos y cometen todo tipo de tropelías en algunas calles de las zonas ricas de Santo Domingo.

Todo eso, entre otras cosas, es expresión de diversas formas de exclusión social, de búsqueda de significado a una vida de incierta perspectiva, a la pérdida de valores y a la creación de antivalores de parte de los medios de comunicación social.

Las diversas formas de violencia y de bandidismo en los espacios urbanos son expresiones patológicas de deseos de inclusión social y de búsqueda de identidad y del sentido de la existencia de parte de un sector de la juventud, a la cual la "acción reguladora de la libertad de mercado" no le ha podido garantizar el consumo, a pesar de los "efectos benéficos de libre competencia sobre los precios de los productos".

La otra forma de violencia es aquella que se desarrolla en los barrios populares entre bandas que se disputan el control de zonas para la distribución de narcóticos y que además aterrorizan a la población con diversos actos criminales.

Percibir las y explicarlas como simples manifestaciones de desviación social, que pueden ser corregidas y extirpadas a través de la represión policial, constituye un desatino que no ha dado resultado aún en aquellos países donde ese fenómeno tiene mayores niveles de gravedad que los alcanzados entre nosotros

Estas acciones son la evidencia de que estamos ante el inicio de formas patológicas que va adoptando la desigualdad y segregación en la organización espacial capitalista, la cual se acentúa por los efectos de la internacionalización de valores culturales (formas de consumo, de expresión corporal y musical, de asociación para cultos de todo tipo, etc.), a través de unos medios de comunicación globalizantes en sus formas y totalizantes en sus contenidos.

Así como ayer el telégrafo acortó las distancias y sirvió para la necesaria comunicación del capital que se exportaba y colocaba en los más remotos rincones del mundo, hoy la informática ha achicado el mundo, lo unifica y hace patéticas las grandes distancias sociales y económicas que existen entre ricos y pobres de los diferentes países, y al mismo tiempo al interior de cada una de las singulares sociedades del mundo.

Se ha modificado la noción de espacio y de las particularidades locales. La globalización de la producción está modificando nociones tan importantes como cultura local, producción local, consumo de lo local, etc.

Por otra parte, se han debilitado las redes de solidaridad de los grupos sociales y sobre todo de una clase social tan importante en otros tiempos como la clase obrera, sobre todo en los países ricos que ven al inmigrante como su concurrente y adversario.

A ese propósito es pertinente recordar a quienes puedan dudar de esto que en Francia la mayor parte del cuerpo electoral del partido racista y xenófobo Frente Nacional, lo constituye el sector obrero (un 27%).

Esa ruptura de los lazos de solidaridad determina la emergencia de las tendencias individualistas entre diversos sectores sociales, sobre todo los jóvenes, quienes, paradójicamente, intentan compensar el no sentido del individualismo, con el gregarismo patológico de las bandas, con los símbolos y nombres estrambóticos de éstas: "Los sacahígado", "Los macheteros", "Los rompehuesos", etc. En otras naciones utilizan el vestuario que para el grupo simboliza su orientación ideológica o simple divisa que busca un significado. En nuestro país, los encapuchados o los grotescos nombres anteriormente enunciados son expresiones de las bandas existentes en otras ciudades.

La violencia del encapuchado que tira piedras en Villa Altagracia, Los Alcarrizos, en la Autopista Duarte, etc., no tiene una sustancial diferencia con las diversas formas de violencia que hacen los muchachos ricos en el ensanche Piantini, las cuales no solo son los cruces suicidas "a la cieguita", con carros a alta velocidad, sino otras más. Ambos grupos sociales expresan lo que algunos autores llaman la "angustia difusa", de una vida de poco significado.

Esa angustia o frustración difusa, se expresa a través de un gregarismo patológico, que adquiere algún significado si se concreta en acciones. Esas acciones son en gran medida en defensa del grupo y del territorio que le "pertenece" y que se defiende de la invasión de extraños y de las disposiciones gubernamentales (la autopista que es importante porque conduce el turista o que ya no pasa por Villa Altagracia, etc.), que son motivos confusos y/o aparentemente contradictorios.

Se "apropian" de la avenida Abraham Lincoln, de los espacios particulares en los conciertos de los colegios de los sectores acomodados, los unos, y hacen acciones de bandidismo, de cobro de peaje en áreas cercanas a sus lugares de residencias, los otros. Pero es un sentido de pertenencia a un lugar un tanto

ambiguo, la defensa del lugar es una forma de su deseo de inclusión en una sociedad que por diversas razones los repele.

Este fenómeno tenderá a generalizarse en la medida quienes dirigen la cosa pública en nuestro país y los grupos sociales y económicos dominantes persistan en desconocer que estos hechos son los resultados de una sociedad dirigida por una clase política que concibe el poder como fin en sí mismo y forma de reproducirse como grupo dirigente, además de medio para garantizar ascensos sociales y ventajas materiales.

## 14 Las facciones partidarias al asalto de la Oficina de Planeamiento Urbano.

Regidores y funcionarios del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN), y algunos grandes promotores del sector inmobiliario, que con su práctica de compra de conciencia se hacen aprobar proyectos y permisos de uso de suelo que violan elementales normativas del urbanismo, coincidieron en un plan para provocar la salida de Pedro José Alfonso de la dirección de la Oficina de Planeamiento Urbano de ese ente edilicio. Esta circunstancia nos permite insistir sobre uno de los puntos nodales del tema de la gestión urbana y municipal en nuestro país.

En efecto, independientemente de que en los hechos asuma o no de manera completa su competencia, legalmente, la referida oficina es la dependencia clave de cualquier ayuntamiento, pues es allí donde se expiden los permisos de uso de suelo, donde se determina cuando un suelo es urbano, urbanizable o no; donde se establecen linderos y retiros, etc., o sea que esa oficina representa un papel determinante en lo que se refiere a la organización del espacio urbano. De cómo se dirija esa sección dependerá el desarrollo de un asentamiento urbano y de la imagen física que este tendrá, en nuestro caso, la ciudad de Santo Domingo.

La ciudad es esencialmente un asentamiento de mercado, nos dice Max Weber, o una forma existencial del capital, del dinero, según algunos urbanistas de la corriente marxista. La ciudad es una plaza, un mercado donde se reproduce el capital y el control de los resortes fundamentales donde se reproduce esta plaza, este mercado, es determinante para la reproducción de esa plaza en términos sociales y de los intereses que en ella se reproducen en términos individuales. El Ayuntamiento y, de manera particular, la Oficina de Planeamiento Urbano son referen-

cias fundamentales en el proceso de producción y reproducción de esos intereses.

Por ese motivo, desde que se inició la presente gestión municipal, diversos sectores tanto internos como externos del ayuntamiento, pero vinculados a este por sus actividades en el sector de la construcción, se han batido con toda suerte de armas por el control de la Oficina de Planeamiento Urbano, colocando en ella como director a una persona "suya". Mantuvieron una actitud de agresiva hostilidad hacia el director de esa dependencia edilicia, la cual se ha constituido en uno de los tantos obstáculos que ha tenido el síndico en su interés de tener una gestión, que en los planos de realizaciones y la transparencia, se distinga claramente de las de sus dos inmediatos antecesores.

Está claro que si estos sectores piden la cabeza del arquitecto Alfonso no es por supuestas obstrucciones que practica hacia algunos permisos de construcción, ni por lentitud en el tratamiento de las mismas, sino porque la pulcritud y la profesionalidad con que éste trata los expedientes sometidos a su Oficina se constituyen en verdadero valladar contra la vieja práctica de los permisos ilegales, contra el favoritismo hacia algunos sectores poderosos de la construcción, que no solamente violan los intereses de la ciudad sino de los propios principios de igualdad de oportunidades que reclama al Estado el sector financiero y de promotores de vivienda. Su actitud impide la mordida de algunos regidores y funcionarios municipales.

La pobreza argumental de sus detractores es inversamente proporcional a la riqueza que se genera en la Oficina de Planeamiento Urbano para el Ayuntamiento y su ciudad, gran parte de ella perdida anteriormente por la práctica del favoritismo, las prebendas y la corrupción, promovidos por una nefasta alianza entre una mafia política de diversos signos y

colores, funcionarios, algunos regidores y empresas del sector inmobiliario.

Las argumentaciones de un regidor que pidió la destitución del referido funcionario durante la última sesión en la sala capitular de enero pasado dijo, casi textualmente, que este era persona decente, competente, honesta, buena, pero que su posición al frente de la referida Oficina impide que fluyan algunas cuestiones políticas (no es difícil adivinar cuáles son estas cuestiones). Algunos, sin ningún rubor, expresan que "Pedro Alfonso no deja guisar". En medios informativos otros argumentan que varios expedientes tardan más del tiempo necesario y que por eso el Ayuntamiento pierde dinero. Recabar dinero por concepto de permisos de construcción es positivo para el cabildo, pero lo es más para la ciudad que dichos expedientes sean escrupulosamente examinados a la luz de las normas que rigen un racional planeamiento urbano de esta urbe capitalina.

Esa pobreza de argumento es porque en el fondo no es una oposición a una persona específica, sino a una concepción de gestión de ciudad que encarna el mencionado funcionario. Este fue nombrado en el marco de reuniones que sostuvo el síndico con un grupo de personas altamente calificadas y de clara vocación y práctica urbanística y municipalista en los días antes de este asumir su responsabilidad de primer incumbente del ADN. Incluso ese grupo le fue recomendado por el Dr. José Francisco Peña Gómez poco antes de su partida a destiempo.

El problema es que con ese nombramiento el síndico rompía un esquema de gestión que tradicionalmente tenía en la Oficina de Planeamiento Urbano, una de las principales fuentes de enriquecimiento de los grupos de intereses, integrados por funcionarios políticos y administrativos, vendiendo permisos de construcción de gasolineras, urbanizaciones y toda suerte de uso ilegal de suelo.

Ese nombramiento ha podido ser la primera gran oportunidad para que en ese Ayuntamiento se impusiera una voluntad de impulsar una concepción de la gestión municipal y de la ciudad basada en principios de racionalidad, de la articulación de las partes que la integran en la regulación de su crecimiento, en la preservación de su patrimonio físico y cultural, de la preservación de una imagen física que impida la contaminación visual por el caos en que se colocan sus objetos, la cual se opone a aquella de las facilidades con que se otorgan licencias, a las construcciones ilegales al margen de planes y los lineamientos generales de las normativas, casi siempre a través de la mordida de los caballos de Troya en el ADN de un pequeño, pero poderoso sector inmobiliario.

Por esa razón, en su defensa contra la presión y el chantaje de los sectores que le adversan, el síndico argumentaba que él no defiende una persona en particular, sino su propia concepción de ciudad y su legítimo derecho de nombrar en puestos claves a personas comprometidas y que hayan interiorizado esa concepción. Somos conocedores de la vehemencia con que el síndico expresa esa idea de gestión, pero temo que este se enrede y sea pisoteado por las patas de los caballos, dada su debilidad por no tener su "tendencia" partidaria y por no decidirse a poner todo el peso de popularidad y legitimidad a nivel nacional para enfrentar a sus adversarios estratégicos y coyunturales.

El principal problema del ADN es la falta de institucionalización de su estructura administrativa, así lo han querido pasadas administraciones que han entronizado la cultura de la prebenda, del clientelismo, restando capacidad de gestión a ese ente edilicio. Esa cultura ha sido mantenida y reproducida por todos los partidos que han controlado tanto ese como los demás ayuntamientos del país.

Los partidos de la Liberación Dominicana (PLD), Reformista Social (PRSC) y del PRD tienen en sus res-

pectivos bloques de regidores a personas honestas y hasta competentes pero han mantenido una actitud pasiva y hasta de objetiva complicidad con los regidores y funcionarios que hostigan y presionan al síndico, a pesar de ser conocedores de los intrínquilis y del tiempo que ha durado el conflicto por el control de la Dirección de Planeamiento Urbano.

En el caso, los partidos de oposición en el ADN tienen un comportamiento que podría identificarse en la poca importancia que las direcciones de esos partidos le atribuyen al tema municipal, a su desconocimiento de que las ciudades son recursos y productoras de recursos y oportunidades para el desarrollo de cualquier sociedad, que pueden ser ofertadas para la atracción de inversionistas tanto nacionales como extranjeros.

Otra razón es que todavía gran parte de nuestra clase política vive inmersa en esa ideología (falsa conciencia) que la conduce a la practica del canibalismo político expresado en la rebatiña, en el desconocimiento del derecho de representación de las partes en los diferentes ámbitos de los poderes públicos que impide la colaboración y concertación alrededor de temas de interés general. Por eso, quizás sea el caso, en aras de cálculos de mero interés grupal, conscientes o inconscientemente apuestan al fracaso de una gestión con tal de que ese fracaso se convierta en posibles votos para su grupo o partido.

En el caso del PRD, en esencia es la misma lógica. Los regidores más agresivos en el plan para tomar la dirección de Planeamiento Urbano son fácilmente identificables en las tendencias (sobre todo de la anterior sindicatura) que perdieron las elecciones primarias para elegir los candidatos a las próximas elecciones. Debilitando al síndico seguirían enquistados en áreas claves del cabildo y por razones de alianzas coyunturales con esos sectores, regidores vinculados a Hipólito Mejía coinciden con quienes pidieron la cabeza del arquitecto Alfonso. Al mismo

tiempo, lastimosamente, aquellos vinculados a Milagros Ortiz Bosch se han mostrado pasivos ante la embestida de los portadores y reproductores del clientelismo. Con ello evidencian una cierta ceguera política.

Ese binomio no parece darse cuenta de que quienes obstruyen la gestión de síndico hoy serán los mismos que obstaculizarán en su eventual próximo gobierno, es más muchos de ellos no quisieran esa eventualidad.

En resumen, vemos como se comporta una gran parte de la clase política dominicana ante temas claves de la institucionalización de la gestión municipal, vemos como esa clase política, aviniéndose al chantaje de grupos de intereses, asume una actitud que permite que un funcionario de reconocida solvencia moral y profesional, que ocupa el puesto clave en la conducción de la primera ciudad del país tenga que abandonarlo por la acción de un grupo que tiene como argumento de queja la pedestre expresión de que "no deja guisar".

## 15 La Basura Ganó la Batalla

Una vez más una gestión administrativa en el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) termina ahogada por la basura y por la irresponsabilidad política del partido en el poder, la politiquería de los de oposición y la debilidad institucional de este ente edilicio.

El actual síndico del ADN, en los primeros meses después de su elección para ese puesto se propuso hacer una gestión basada en la competencia profesional y la solvencia ética y moral del núcleo básico de los funcionarios con quienes se disponía a trabajar. Su objetivo era dar un giro a la historia de deficiencia y corrupción administrativa en que han ocurrido casi todas las anteriores gestiones municipales en el Distrito Nacional.

Eso implicaba que el síndico debía echar la batalla contra la cultura de la ineficiencia, la desidia y la débil ética de trabajo del personal de base y de planta de ese ayuntamiento, contra la práctica clientelista del partido en el poder, que hacía de este ente edilicio un botín de guerra y un receptáculo de militantes que cobran sin trabajar; además contra la hostilidad del partido de gobierno, que en ese momento no era el suyo.

Desde el inicio, el síndico pudo constatar esta realidad, al comenzar a tropezar con los obstáculos puestos para impedir que ganara su apuesta por una gestión que reorientara la tendencia hacia el deterioro de la capital. Buscó apoyo en un núcleo de profesionales no maleados por la cultura del dolo y la ineficiencia y desarrolló algunas iniciativas positivas, entre otras, dotar al ayuntamiento de un excelente sistema de gestión financiera. Dio señales de querer dar la batalla y enfrentar los obstáculos puestos en su carrera hacia la consecución de sus objetivos, pero le faltó consistencia y se avino a la lógica de las "tendencias", optando por las maniobras, el gradualismo

y equilibrismo de los políticos tradicionales, sin darse cuenta que si quería triunfar tenía que romper con las fuerzas del clientelismo y la corruptela, dando la batalla recurriendo básicamente a la fuerza de su carisma.

El síndico optó por la negociación y convivencia con las tendencias de su partido, que tiene muchos de sus militantes enquistados en la asamblea de regidores del ADN y en la estructura administrativa, quienes mantienen una tenaz resistencia a cualquier intento de cambio que atente contra sus intereses. Apostó a una quimérica paz para poder pasar sus proyectos de gestión y hasta de renovación de su mandato en las pasadas elecciones de mayo. Esa equivocada opción condujo a la ruptura de su proyecto inicial de gestión, vale decir, con el núcleo base que le apoyó en la primera fase de su mandato.

El resultado ha sido que, de nuevo, la gran perdedora es Santo Domingo. Esta ha perdido la oportunidad de finalmente tener una administración con criterio sobre la importancia y papel de una ciudad como factor de desarrollo del país, como lugar que proteja y potencie los recursos allí invertidos, tanto en vivienda y edificios particulares, como los atributos históricos, paisajísticos y culturales que sirven para atraer la inversión de capitales nacionales y extranjeros. En fin, se ha perdido una oportunidad de trabajar durante cuatro años por una ciudad con visión de futuro.

Se ha postergado la tarea de hacer del ADN una entidad moderna, capaz de desarrollar un programa sistemático de iniciativas tendentes a la formación de su personal, al mejoramiento, desarrollo y aplicación de planes generales y parciales que permitan una regulación racional del suelo edificable y no edificable de la ciudad, de la creación de mecanismos transparentes e institucionalizados para el manejo y disposición de los residuos sólidos, asumiendo la gerencia de es-

ta última tarea y evitando la corrupción y politiquería existente alrededor de este servicio.

Santo Domingo es una ciudad estratégica para el desarrollo nacional, mantenerla en la postración a que ha sido sometida por los gobiernos de los partidos que se han sucedido en el poder en las últimas décadas, y de manera muy particular por las "tendencias" del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), que han administrado esta ciudad en 20 de los últimos 24 años, con resultados nada satisfactorios, es un dispendio de un recurso de inestimable valor, pues esta capital es el principal capital con que contamos para el presente y el futuro del país.

Los principales dirigentes de la clase política dominicana no han comprendido, ni parece interesarle, el significado de la gestión de lo urbano para producir cambios sociales sustanciales, ni que una gestión municipal eficiente es la base para el desarrollo económico, democrático e institucional de un país. Por eso asistimos al triste espectáculo protagonizado por un gobierno y su partido que en aras de los intereses de los grupos que lo componen sacrifican la gestión de un síndico de su propia fila y con él ahogan la ciudad en la basura.

El síndico termina con malas relaciones con el gobierno de su partido, repitiéndose la misma circunstancia vivida durante los dos primeros años de gestión, cuanto tenía como entorno un gobierno de un partido contrario.

Es este otro hecho que demuestra el desprecio que tienen los partidos mayoritarios dominicanos por las instituciones, sobre todo las locales. Ninguno de ellos da señales de tener proyectos para cambiar esta sociedad, a todos lo que les interesa es la inmediatez y los beneficios materiales que da el ejercicio del poder, de ahí es que tengamos una de las instituciones municipales más atrasadas y más distanciadas de la población de toda la América Latina y el Caribe.

La ciudad es un bien, un recurso para el desarrollo. Si la basura y su mal manejo la desvalorizan se desvaloriza todo cuanto ella contiene, tanto lo allí invertido como la vida de quienes la habitamos. Por eso es incomprensible que el Poder Ejecutivo se muestre pasivo ante el horrible espectáculo de basura e insalubridad en que discurre Santo Domingo.

Cuando en determinadas coyunturas las autoridades municipales no pueden ejercer sus funciones en una región o ciudad estratégicas, como es el caso, es deber del Ejecutivo de la nación asumir dichas competencias, con ello no interfiere en lo que son las competencias municipales consignadas en la ley municipal.

Las próximas autoridades edilicias y el partido a que pertenecen deben aprender la lección. Un cabildo no es un botín de guerra para repartirlo entre sus militantes, tampoco es una caja de resonancia de sus facciones que trasladan allí sus estériles luchas, obstaculizando el buen funcionamiento de la administración municipal. Sólo con un claro proyecto de gestión llevado a cabo por un personal con vocación de servicio y bien formado se puede iniciar un proceso de saneamiento del Ayuntamiento del Distrito Nacional, para bien no sólo de esta ciudad, sino para el municipalismo dominicano y para el país. Ese es su reto, esperemos que lo enfrenten con determinación y con éxitos, de lo contrario veremos otra victoria de la basura.

Marzo del 2002

## **Bibliografía**

### **Libros**

Abreu, Fabio y Bernardo Vanhecke. Con la Democracia a Cuestas. Santo Domingo: Centro Bonó, s.f.

Artiles Gil Leopoldo, y otros, ¿Descentralizar en Republica Dominicana?, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra 1977.

Benito Carrillo Emilio y Ramírez Pérez Bartolomé, Desarrollo Local: Manual de Uso, Edición 2000, ESIC Editorial-Famp.

Borja, Jordi ... [et al.] Organización y Descentralización del Estado: Movimiento Social y Gestión Local. Santiago de Chile: ICI-FLACSO-CLACSO, 1996.

Borja, Jordi, Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalva, editores. Descentralización y Democracia: Gobiernos locales en América Latina. Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos, CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, 1989.

Castells Manuel y Borja Jordi, Local y Global La gestión de las ciudades en la era de la información, Edición 1997, Editorial Santillana, S.A. Taurus, 1997.

Feixa Carles, De Jóvenes, Bandas y Tribus, 1ra edición: marzo 1998, Editorial Ariel, S.A. Friedmann K., Reinhard y Sergio Micco A. Descubriendo la Comuna Manual de las Ciencias Políticas Comunales. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 1993.

García Canclini Néstor, La Globalización Imaginada, 1ra. Edición 1999, Editorial Paidós SAICF.

García Canclini Néstor-Consumidores y Ciudadanos Conflictos multiculturales de la globalización, 1995, Editorial Grimaldo, S.A. de C.V.

Hauser, M. Philip. La investigación social en las zonas urbanas. Barcelona: Biblioteca Universitaria Labor, 1972.

Mejía Ricart Tirso, Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, Documentos de la Reforma 3, Noviembre 1999.

Mejía-Ricart Tirso, Objetivos y Estrategias Para la reforma del estado en la República Dominicana, CONARE, Tirson Mejía-Ricart

Mitchell William J., Eutopía, Edición 1999, Editorial Gustavo Gili, SA.

Pérez César Urbanización y Municipio en Santo Domingo, Editora Buho, Santo Domingo, 1996

Puertas Ernesto, Lineamientos para el Ordenamiento Territorial, Serie 3, Impreso Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas JAVEGRAF.

Ritzer George, Il Mondo alla McDonald, s, Edición 1997, Editrice il Mulino.

## Documentos

Acción Comunitaria por el Progreso, Inc. Informe-Memoria. Participación, Planificación, Acción. Santo Domingo: ACOPRO, marzo, 97- marzo, 98.

ACOPRO, PID, PUCMM, USAID. "Agenda para el Desarrollo de Sabana Perdida."

Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Función Política, Primera Edición, Editora AZ.

Elaborada mediante un proceso de formación, diagnóstico y concertación entre organizaciones de la comunidad. República Dominicana: 1999.

Bobea, Lilian. Sistematización de Experiencias de Poder Local y Municipal. Santo Domingo, agosto 1996.

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Legislación y Finanzas Municipales en la República Dominicana 1995-1997. Colección Vida Municipal. Santo Domingo: 1998.

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Reforma del Estado y Descentralización: Memorias del Encuentro Latinoamericano, Santo Domingo, 1997. Santo Domingo: 1997.

Duarte, Isis. Documento Base para la elaboración del capítulo sobre Aspectos Socio-Políticos del Desarrollo Humano, del Informe Nacional de Desarrollo Humano 1998. Proyecto DOM/98/003, Santo Domingo, 1998.

Fundación Siglo 21. Acuerdos sobre la Reforma Municipal. Santo Domingo: 1994.

Gobernabilidad, descentralización y concertación en los Gobiernos locales. IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Documentación de Apoyo. Cuadernos de Documentación e Información Municipal, no. 40 (94). Córdoba: Unión Iberoamericana de Municipalidades, 1998.

Junta Departamental de Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Edición Internet no oficial. agosto 1998.

La Gestión de la Ciudad: conferencias y ponencias invitadas al V Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Valencia: Generalitat Valenciana, 1993.

Secretariado Técnico de la Presidencia. Oficina Nacional de Administración y Personal. Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1999.

Taller de Situación y Propuesta de Intervención: El ámbito competencial municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 1997.

### **Artículos revistas**

Ciencia y Sociedad: una estrategia para la viabilidad de la reforma política. Volumen XXII, no. 1. Enero – Marzo 1997. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 1997.

1. Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales Vol. XXVI Septiembre 2000 /Nº 78 Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile,

2. Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales Vol. XXVI Septiembre 2001 /Nº 81 Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile

3. Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales Vol. XXVI/ Septiembre 1999 Globalización y Metropolización / Nº 76 Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile

4. Experiencias de Desarrollo Local y Descentralización, Dic. 2001, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

Iniciativas: Boletín Trimestral. PID/PUCMM/USAID. Año III no. 8 (Enero-Marzo 97), no. 9 (Abril-Junio 1997), no. 10 (Julio-Sept. 1997).

**"Descentralización, Municipios y Gestión Urbana" se terminó de imprimir en el mes de Junio del 2003, en los talleres de Publiguías.  
Santo Domingo, Rep. Dominicana**

De por sí, la descentralización no es una vara mágica que hace eficiente un estado o un ente local, es simplemente un medio de incorporación de las comunidades a la conducción de su propio destino a través de gobiernos más cercanos a su población, menos complejos, con menor cantidad de mediaciones burocráticas. Para que esto sea así, se requiere de una voluntad política tanto del gobierno central como de los gobiernos locales que impulse la participación de los principales agentes sociales económicos, políticos y sociales de las áreas del estado descentralizadas.

Ello supone un pacto político no solamente entre el gobierno central y los entes descentralizados, sino entre las fuerzas políticas más importantes del sistema. Supone, igualmente, una participación activa de las comunidades en sus diversas formas organizativas.

El texto trata varios tópicos relativos al tema del urbanismo. La tradición urbanística en nuestro país es pobre, por eso nuestras ciudades crecen sin ningún plan, sin la necesaria visión de futuro que debe tener en la presente mundialización de los hechos políticos, económicos y sociales.

El urbanismo debe ser asumido por los municipios. Estas instituciones no pueden seguir permitiendo que el gobierno central, a través de "oficinas" de ingenieros al servicio del presidente de la República en ejercicio continúen construyendo obras de infraestructuras urbanas sin ninguna visión de conjunto ni mucho menos de futuro, que el sector privado siga haciendo complejos habitacionales fuera del perímetro urbano o violatorios a reglamentaciones urbanística y de uso de suelo que tienden a conservar las vocaciones de determinados espacios urbanos.



**INSTITUTO TECNOLÓGICO  
DE SANTO DOMINGO -INTEC-**