

En la sociedad dominicana se ha abierto el debate sobre grandes problemas.

Se comienza a tomar conciencia sobre la gravedad de la crisis de gobierno, del deterioro ambiental, del incremento de la pobreza de los sectores explotados por la voracidad del gran capital, del deterioro de los servicios en las ciudades, de la crisis moral del país, así como, finalmente, de los problemas del municipio.

Sin embargo resulta paradójico que muy a pesar de la voluntad del debate, de la ampliación de éste con la aparición de varias personas interesadas en aportar ideas que lo enriquezcan, el sistema político, los partidos de mayoría, se muestran reticentes a incidir en él, al no expresar una voluntad de apertura y de impulso al desarrollo de la democracia.

El municipio está al centro del debate, su importancia crece, pero todavía su práctica no parece orientarse en el sentido de lo que fue y es el proyecto de administración y poder local: plena autonomía y participación democrática.

A ello contribuyen la herencia municipal que tenemos y un sistema político y de partido, los cuales en su práctica diaria tienden a obstaculizar la participación y representación democrática. Es éste el hilo conductor del presente trabajo, con el cual pienso provocar una reflexión y una polémica en torno a la cuestión cru-

cial en el desarrollo de la democracia en el país: los problemas del municipio, y de representación y participación popular.

La lucha por transformaciones profundas en la sociedad dominicana para modificar unas relaciones de propiedad basadas en la explotación, tiene varias esferas, varias formas. La lucha por la participación en los poderes locales es sólo una -muy importante-, impulsarla es tarea de todo aquel comprometido con el viejo ideal de que la verdadera soberanía reside en el pueblo y sólo en éste, no en una guardia pretoriana que se pone cualquier color, que toma cual falso principio para legitimar sus privilegios.

### **Municipio y ciudad**

Hoy día vivimos bajo el signo de la crisis. Esta se ha generalizado en casi todas las esferas de la vida social.

Enfrentamos aquí algunas de las más acentuadas manifestaciones de la crisis del municipio como forma de gobierno sobre un ámbito territorial de menor dimensión.

Sin embargo la cuestión municipal debe ser enfocada a partir de su relación con otro problema, con otra realidad: lo urbano.

Lo urbano, que casi siempre viene entendido como el problema de la ciudad, finalmente se presenta como un tema obligado, como un objeto de estudio de las Ciencias Sociales, cada día más complejo.

Una de las razones es que la ciudad, independientemente de las causas que la han originado, dando por lo tanto diferentes tipos de ciudades, es en cierto modo una forma de sociedad, con todo lo que significa este último concepto.

Las ciudades, en su generalidad, atraviesan por una profunda crisis, la cual lejos de resolverse tiende a acentuarse. Los grandes problemas de equipamientos y de servicios, de atomización de la población citadina son, en fin de cuenta, los problemas del municipio y más concretamente de las autoridades municipales.

De donde resulta imposible desde todo punto de vista abordar la problemática de la participación del munícipe en la vida de su territorio sin vincularlo con el problema de la ciudad.

El territorio que sirve de escenario, de marco de un municipio, tiene su historia, su trama social que lo ha conformado y su conocimiento es básico para comprender en gran medida los problemas de los cuales queremos obtener conocimiento.

Ese territorio es la ciudad, su desarrollo, su evolución, en gran medida orienta el desarrollo y la evolución de las instituciones creadas para el ejercicio del poder y de la administración tan-

to de ella como del ámbito territorial general que le sirve de entorno, el país, la nación, la república, etc.

En este sentido pienso que sería útil para una mejor comprensión del problema municipal en la República Dominicana, partir de una reflexión sobre el origen de la ciudad y el municipio que hemos heredado, quizás de este modo podamos comprender mejor el divorcio que existe entre el proyecto institucional para el ejercicio de formas de gobierno locales y centrales y la práctica política.

La crisis del municipio en nuestro país tiene como nudo central, las trabas y dificultades que pone el sistema político dominicano para que se realice una práctica municipal de acuerdo a lo consignado en el proyecto constitucional así como en las leyes y ordenanzas municipales.

Existe, por una parte, un proyecto de división de poderes de acuerdo a las formas del estado moderno, y por otra una práctica bastante distanciada de ese proyecto.

Los orígenes de estos problemas hay que buscarlos pues en la historia del municipio y de la ciudad que tenemos, más aun, también en los orígenes de nuestro Estado, y la relación de éste con los poderes locales.

Las trabas y dificultades a que hemos hecho referencias son mantenidas y hasta urdidas para satisfacer intereses de los grupos dominantes. Sin embargo, la historia del desarrollo institucional del país también las ha posibilitado, muchas veces al margen de la buena o mala voluntad de nuestros dirigentes, por eso reitero, es pertinente hacer un poco de reflexión sobre la historia.

### Forma de gobierno local que hemos tenido

La nueva organización de las fuerzas productivas surgidas luego de la destrucción de la formación social pre-capitalista potencia enormemente la fuerza económica de la clase social que la impulsa, la burguesía, la cual tomará el control de la ciudad desplazando a la aristocracia e implantará una nueva organización política: El Municipio.

Si bien es cierto que al frente de esta institución quedó la burguesía por ser decisiva su organización en el enfrentamiento al Comes, señor feudal, otro sector social, el pueblo, compuesto por los artesanos, jornaleros, obreros, etc., antes excluidos de todo derecho político, comenzó a participar y exigir prerrogativas en la vida pública.

El municipio europeo, a pesar de las diferencias que se puedan

establecer en cuanto a la forma en que se relacionaron los grupos dominantes de la ciudad y de la relación de ésta con el campo, fue en sentido general el triunfo de una nueva forma de organización de la economía y de la política con una nueva concepción de democracia y de la libertad.

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

Significó además, el germen que dio lugar al Estado nacional moderno.

La burguesía comercial utiliza la ciudad y el poder que sobre ella tiene, para reproducirse y posteriormente para ensancharse, uniendo una ciudad con la otra. Mediante el comercio primero y estableciendo una división del trabajo entre ellas después.

Toda esta trama tuvo que desarrollarse dentro de una siempre más acentuada pluralidad de actores, los cuales establecían sus relaciones a través de reglas que garantizaban una relativa libertad e igualdad entre ellos.

La ciudad-municipio fue, pues, el inicio del desarrollo de la democracia política y de la participación y de la auto-gestión de los ciudadanos, garantizados posteriormente a través de otras instancias políticas tales como el parlamento, el gobierno central y las administraciones y poderes locales.

En España las cosas sucedieron de otro modo, el desarrollo de las fuerzas productivas, la estructura de clases del país, determinaron otro tipo de ciudad y por lo tanto otro tipo de administración y poder local.

Las ciudades españolas fueron territorios considerados como extensión de la Corona, y eran administrados por gobernadores que respondían no ante la población bajo su dominio, sino ante el rey.

No fueron plazas-mercados conquistados por burgueses para reproducir su forma de riqueza, sino plazas-fortalezas para reproducir el dominio del soberano.

Además del poco desarrollo de los sectores burgueses, en España se vivía en guerra permanente contra los árabes, razón por la cual las ciudades tenían una función básicamente militar.

La concentración de la población en un territorio determinado tenía como función principal la protección de dicho territorio y por consiguiente la expulsión del invasor.

En las ciudades no se conocía pues, la pluralidad de actores y

lucha por expresar libremente cada uno sus intereses como sucedió en Europa.

El municipio tiene su existencia e incluso su importancia, pero sus funciones, la fuente de su legitimidad eran diferentes a la Europa.

En Europa las autoridades municipales recibían su legitimidad mediante elecciones más o menos libres.

En España las autoridades eran nombradas por la corona. Las alianzas intermunicipales, que se llamaban "hermandades" eran formas de alianzas militares para reforzar el dominio del rey, no para la defensa de la autonomía municipal.

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

La ciudad que surge posteriormente de la empresa colonial, fue básicamente aquella anteriormente descrita.

El nuevo territorio no era más que una expansión de la Corona. Las ciudades tienen como función, ser vía de penetración hacia el interior de los nuevos territorios para extraer la riqueza real o supuestamente allí radicada.

Se crea el Municipio o Cabildo como primera forma de poder con la finalidad de administrar territorio, pero bajo estricto control de la Corona.

Se fundaron ciudades fortalezas, muchas veces sólo como punto de partida hacia la conquista de otros territorios.

La trama urbana era pues un tanto artificial, pues la permanencia de su población era a veces temporal. La misma Santo Domingo fue punto de partida para la conquista del continente, lo cual a la postre significó un lastre para nuestra capital.

Su carácter de avanzada militar sesgaba las demás actividades, "las relaciones mercantiles y artesanales estaban sujetas a férreos cánones de difícil transgresión. El principal protagonista en el control, promoción de estas actividades fue el Cabildo" -Portillo Alvaro, Diccionario de Ciencia Política voz la Comuna México 1981. Sus funciones eran importantes, pero siempre orientadas hacia la consolidación del poder de ultramar.

El control sobre el territorio no era pues para la reproducción y regulación de intereses de clases necesitadas de reglas de juego para expresar su diversidad y pluralidad, sino para plasmar el poder del rey.

Lo político, por lo tanto, tenía una preeminencia sobre lo económico.

En Europa lo económico determinó las instituciones políticas, la ampliación del mercado creó la nación y posteriormente el Estado.

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

La Ciudad así creada no fue una expresión de lucha de clases de ciudadanos contra señores feudales por la conquista de un territorio.

La Ciudad que heredamos fue el otorgamiento de un poder a quienes la gobernaron, para la conquista del campo, y del territorio en nombre de quienes otorgaron ese poder.

La historia de nuestro cabildo ha sido básicamente la historia de un poder delegado, no ejercido democráticamente, no realmente autónomo sino siempre tutelado por el poder central.

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

No podía ser de otro modo, la fragmentación del territorio ocurrida en América Latina, después de la independencia, lo que hizo fue fortalecer los poderes regionales de los nuevos gobernantes, sin otro interés que el de garantizar intereses localistas.

En gran medida esto se debió al hecho de que cuando adviene la independencia en América Latina aún no se había formado una burguesía con un crecimiento tal, que la impulsase a crear instituciones políticas lo suficientemente sólidas que le permitiesen su reproducción en el mercado, en la plaza.

Las Ciudades fueron gobernadas no por burgueses, sino por una coalición entre sectores burgueses ligados al comercio y los propietarios de tierras del campo.

Fueron territorios administrados no democráticamente, a veces eran zonas urbanas gobernadas con criterios de hacienda; muy a pesar de que desde el punto de vista de la división de poderes, el

municipio en cuanto institución siempre se mantuvo. Como proyecto siempre ha tenido vigencia, pero en sentido general la práctica siempre ha negado el proyecto.

La explosión demográfica de los primeros años de este siglo, ha dado un proceso de crecimiento urbano acelerado, con una afluencia a los centros citadinos de una masa de población campesina, que presiona un proceso productivo dentro de una condición de dependencia, que no es capaz de absorber dicha población en las ciudades.

Estas han visto multiplicar su población, sumiéndolas en una crisis de proporciones verdaderamente alarmante. Esta crisis ha agudizado la crisis del municipio.

Los gobiernos locales, desde el punto de vista formal deben administrar las ciudades, pero aunque resulte paradójico, en los hechos, muchas de sus atribuciones les han sido limitadas, precisamente en el momento que más lo necesitaban.

El nuevo proceso de urbanización, realizado bajo una muy compleja y deformadas relaciones de producción capitalista, tiene necesariamente que hacer borrosa la forma de administración local.

Más no sólo son esas las razones que hacen más difícil la administración. Sino los intereses espúeos de los grupos dominantes que crean un sistema político que también marcha inmerso en una profunda crisis.

De forma más acentuada en un sitio, menos en otro, ésta ha sido la herencia que tenemos.

### **Tradición histórica de la práctica municipal en Santo Domingo**

Con la proclamación de la Primera República en 1844 en la división territorial y de poderes, quedó consignada que la provincia de Santo Domingo, al igual que las demás provincias, quedaba dividida en comunes y municipios.

La capital era la común cabecera y como todas las ciudades principales de provincias tenía su gobierno municipal, cuyas autoridades eran elegidas mediante elecciones reglamentadas por las leyes electorales de aquella época.

Así se seguía la tradición de división de los poderes, conforme a las tradiciones de proyectos constitucionales heredadas por el país.

Todos sabemos de las vicisitudes por las cuales ha atravesado el pueblo dominicano para establecer un sistema político basado en

principios democráticos respetados y aplicado por quienes dirigen el Estado y sus organizaciones.

Es sabido por todos nosotros que en nuestro país las tendencias autoritarias, excluyentes, han sido hegemónicas, a lo largo de nuestra historia.

Ello así entre otras razones, porque durante las primeras décadas que siguieron a la proclamación de la República, el desarrollo de las fuerzas productivas fue bastante pobre.

El crecimiento poblacional fue prácticamente insignificante, y aun en aquellas ciudades donde hubo un relativo auge desde el punto de vista económico y poblacional, los cambios fueron tan modestos que no dieron grupos sociales lo suficientemente sólidos, con intereses económicos reproducidos en un mercado de cierta importancia, y que se planteasen como objetivo el control y administración de estas ciudades.

Estas siguieron siendo administradas con la precariedad que le era consustancial a los grupos dominantes. Estuvieron bajo el amparo y dominio del poder central, muy a pesar de la existencia del municipio como provecho de poder local autónomo.

El poder local, no resulta ser una copia fiel del poder central que le sirve de marco, pero en gran medida es reflejo de éste, en gran medida es condicionado por éste, sólo casos aislados pueden expresarse de manera diversa.

Pero ha de tomarse en cuenta que todo poder es una relación de las clases o sectores sociales y esta lucha que se da en un contexto determinado, puede dar una especificidad a dicho contexto.

En nuestro país el poder municipal, sobre bases de participación democrática entraba en contradicción con los principios de la dominación establecidos por las clases o fracciones que controlaban el Estado, éstas no podían permitir a nivel local lo que negaban a nivel nacional. No lo hacían, no porque así se lo proponían, sino porque así era la lógica de su dominación.

Con ello no quiero decir que pueda darse el caso en que un sistema político determinado, sectores de la oposición de la clase dominada no pueda crearse un espacio político de tal importancia, fruto de una bien llevada lucha por la hegemonía, que le permita el control de ciudades y hasta de regiones de significativa importancia.

Hay varios ejemplos en países no sólo de gran desarrollo económico, como Italia, Francia y los Estados Unidos, sino en países ubicados entre los denominados subdesarrollados como el caso de Perú.

En la historia de nuestro país, y también de otros en América Latina, ha habido siempre una gran tensión entre los proyectos y las prácticas políticas y sociales.

Casi siempre se ha ejercido el poder soslayando las instituciones, violando la institucionalidad, pero siempre luchando por la aplicación de un orden constitucional, por enmarcar las acciones del poder dentro de una supuesta -y muy pregonada- legalidad.

Por eso se conservaba la práctica de mantener el municipio gobernado a través del ayuntamiento. Ese principio comenzó a cambiar a partir de 1934 cuando se creó el Distrito Nacional, el cual sustituía la provincia de Santo Domingo.

Se cambió la forma institucional de administración de la ciudad mediante la creación del llamado Consejo Administrativo dependiente directamente del Poder Ejecutivo.

Los miembros de ese organismo eran nombrados por el ejecutivo, retrotrayendo el gobierno de la ciudad a niveles tales que hasta en forma y contenido eran más atrasados que el municipio colonial.

Aquí volvemos a ver la relación territorio municipal-poder central, la dictadura trujillista cambió la forma de gobierno del ayuntamiento, eliminando la formalidad de poder local fruto del sufragio universal.

La centralización y personificación del poder en la figura de Trujillo asestó un golpe demoledor a la tendencia autonomista del gobierno municipal a través de un ayuntamiento.

La ciudad se convirtió en un mercado mediante el cual se potenciaba el monopolio del "jefe" sobre la economía; no era un mercado, una plaza controlada por burgueses con su lógica de la libre competencia, sino un lugar de reproducción de la fortuna del dictador.

De manera que el control y monopolio económico se traducía en una forma política autoritaria y excluyente del dominio de la ciudad capital y de las demás ciudades, pues éstas pasaron a ser instrumentos de reproducción y expansión del nuevo poder.

Quienes dirigían las regiones y las ciudades lo hacían como agentes mediadores entre la población y el poder central del dictador.

Un estado totalitario tiende a convertirse en el aparato del control cotidiano sobre los ciudadanos -Castells, Manuel; 1981- Aunque el Municipio precedió al Estado, la evolución de este último, su constitución en medio del dominio político de la clase

que controla la producción ha determinado una subordinación y limitación en las funciones del poder municipal.

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

### Base jurídica del Ayuntamiento dominicano

Al problema de una tradición municipal donde la práctica democrática ha estado prácticamente ausente, se le suma una institucionalización del gobierno del Distrito Nacional y los demás municipios que deja un gran espacio a la ambigüedad.

En los artículos 82 hasta el 85 de la Constitución de la República se establece estatus jurídico de los ayuntamientos.

El artículo 83 es claro cuando dice que los "ayuntamientos, así como los síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establecen la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes".

La ley 5622 sobre autonomía es, paradójicamente una ley donde se fija claramente, cuán limitada es la autonomía municipal, ella fija los actos donde los gobiernos locales pueden ejercer su independencia frente al ejecutivo, los cuales en gran parte se limitan a su gestión burocrática interna, tales como, aprobación del presupuesto (con los límites que fija el artículo 85 de la Constitución) y sobre el planeamiento de la ciudad (la cual en la última instancia lo decide la Junta Nacional de Planificación, bajo estricto control del ejecutivo).

En la misma Constitución, entre las atribuciones del Ejecutivo en el párrafo II del artículo 55 se dice que "cuando ocurran vacantes en los cargos de regidores o síndicos municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el poder ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló al regidor o síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida al Poder Ejecutivo dicha terna en el indicado plazo, éste hará la designación correspondiente", esa atribución violenta el principio de soberanía que reside en la "universalidad de los ciuda-

danos" tal como fue establecido en la Constitución de 1865 y 1866.

El Presidente puede pues zanjar problemas de representación presentados ante un órgano del estado elegido por el voto popular, como dice la Constitución.

En ninguno de los artículos antes mencionados se establece diferencia alguna entre los ayuntamientos de las provincias y municipios y el Distrito Nacional.

Sin embargo la práctica de las relaciones de éste con el representante del Estado, le ha dado a la ciudad capital, un estatus especial por ser sede del gobierno central.

De este modo la Capital adquiere una serie de privilegios, los cuales se traducen en una atribución de recursos, a veces desproporcionada en relación a los asignados a otros ayuntamientos.

Situación ésta que lejos de favorecer la autonomía de este organismo, lo que hace es incrementar su dependencia. El centralismo presidencialista, el cual se manifiesta en lo económico, lo político y lo espacial hace de la Capital un territorio sobre el cual el ejecutivo se da el derecho de hacer actos que deberían ser prerrogativas del ADN unas veces y que riñen con los principios de autonomía otras.

La ambigüedad del estatus jurídico tiene serias consecuencias sobre las posibilidades de permitir la necesaria participación del munícipe en la vida política de su territorio, ello así, porque al no quedar claramente establecido en la Constitución que el poder municipal es uno de los poderes del estado (tal como fue consignado en el artículo 30, luego de la reforma de 1866), le resulta más fácil a los partidarios del sistema vulnerar ese derecho ciudadano conquistado a través de la historia en la lucha por la libertad y la democracia: El derecho a la soberanía del ciudadano sobre su gobierno local.

Esto queda demostrado en los torneos electorales. En éstos se evidencia la debilidad del sistema político al conjugarse dos de los tantos problemas de que éste adolece: un sistema presidencial centralizador, paternalista sumado a las dificultades que hemos tenido para la institucionalización de la alternancia del poder sin que se produzcan grandes sobresaltos, la elección del presidente, por su importancia a veces sacrifica la esencia democrática de la elección de las candidaturas congresionales y municipales como veremos más adelante.

### **Democracia y participación**

Una de las preocupaciones más sentidas tanto por las ac-

tuales como de las anteriores autoridades municipales del Distrito Nacional, ha sido la limitada participación del munícipe en las cuestiones que le conciernen.

Ha habido un acentuado y plausible interés por la incorporación del pueblo a una vida ciudadana más activa, más participativa y más proclive a la auto-ayuda en la solución de los problemas de la administración de la ciudad.

Ha emergido, por lo tanto una conciencia de que no es posible una eficiente gestión de un territorio sin el concurso de toda la población.

Sin embargo dos grandes observaciones se pueden hacer al respecto: no está clara la idea del concepto de participación, no se plantea con la debida precisión del vínculo que existe entre participación y democracia.

La participación política generalmente viene entendida como:

1) La suma de los actos de militancia de un partido, de votación en los comicios electorales, la presencia en manifestaciones, etc. O sea los aspectos formales de la llamada democracia representativa, y fundamentalmente de los países del occidente desarrollados.

2) También se entiende que es la posibilidad de asociación para fines de resolver problemas de vecindario, a veces hasta de colaboración con un partido, o con las autoridades.

Las dos concepciones se limitan a los aspectos no fundamentales, y a lo sumo a los indicadores de que hoy los sujetos sociales asuman como participación.

Para tener una idea más precisa sobre esto es necesario ver dos circunstancias. La primera es el cuadro, el ámbito del sistema político donde se da la participación y la segunda las nuevas formas y contenidos de ésta.

Para que la participación dé el resultado que las autoridades municipales pretenden debe ser espontánea, conciente, orientada hacia un fin alcanzable a través de la fuerza de la presencia activa de voluntades colectivas.

Esto es sólo posible dentro de un marco de democracia donde se institucionalice, se respete y se practique una libre asociación para fines de representación en los órganos institucionales de poderes.

O sea que no es suficiente que al munícipe se le exhorte a tener un comportamiento "cívico" adecuado, es necesario que a éste se le respete y garanticen medios para hacer valer sus de-

rechos, sólo así será posible hacer que él cumpla con sus deberes. Ello sólo es posible dentro del marco de un sistema político que se base en la democracia, no las componendas y acuerdos circunstanciales de grupos que se ocupan, unos para obtener un puesto en las cámaras, en el ejecutivo, y en el gobierno local otros.

Lo otro sería, o mejor lo que es actualmente, la práctica de una forma de participación que no es tal, es simplemente movilización, o sea una actividad programada e instrumentada para lograr el fin de un grupo, partido o clase determinada.

La crisis de servicios, la crisis urbana, ha determinado la eclosión de formas de participación, no ya dentro de los marcos de costumbre, se manifiestan en las protestas por la falta de agua, de luz, de transporte y en la ocupación de edificios para llamar la atención sobre la falta de viviendas.

Esta modalidad, plantea un reto a quienes dirigen los poderes locales pues esta forma de participación lejos de disminuir lo aumenta porque finalmente comienza una búsqueda de las masas de conquista de nuevos espacios en una ciudad que sólo sirve para la reproducción de la explotación y segregación capitalista.

Es un reto imposible de eludir porque los nuevos sujetos sociales que están apareciendo en la sociedad finalmente han comprendido lo limitado que resulta la participación a través de los mecanismos tradicionales: los partidos del sistema, para obtener reivindicaciones que éstos últimos negocian entre ellos en aras de mantener su puesto en el juego que establece el sistema.

De modo que la participación como simple forma de auto-ayuda resulta ser limitada y no potencia hasta los niveles necesarios para una efectiva solución de algunos problemas de las ciudades y municipios. De donde resulta imprescindible reflexionar no con criterios localistas sino global sobre el problema de la incorporación del municipio a la vida de su entorno geográfico y político.

Es necesario plantearse el problema de la democratización del sistema donde se enmarcan los municipios, hay que plantearse la cuestión desde un punto de vista macro, comenzando por ver los límites, la falta de claridad del contexto jurídico-constitucional donde se enmarcan los poderes locales.

### **La participación bloqueada por los intereses de los partidos mayoritarios**

Uno de los aspectos más significativos del sistema político dominicano es la debilidad de su sistema de partido.

Este concepto viene entendido como "un modelo de interacción

entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos".

También podríamos definirlo como "cualquier sistema que legitime la elección de un poder ejecutivo por medio de votaciones y que comprenda a los electores, a uno o más partidos y una asamblea".

Esta última acepción es la que más se corresponde con nuestro sistema de partido.

Estos tienen como preocupación casi única, buscar a través del voto, la legitimación del ejecutivo, olvidándose prácticamente de la elección de otros órganos de poder, o sea desconociendo en la práctica la importancia y el derecho de otra forma de elección, de otra expresión de la soberanía popular.

Pienso en el desconocimiento de una libre escogencia de las autoridades locales.

Las razones pueden darse con un ejemplo de los actos señalados, el cual se expresó de manera concreta durante los comicios electorales del 16 de mayo de 1986.

Durante éstos se manifestó la forma más arbitraria de desconocimiento del principio de soberanía de poderes y de elementales derechos del hombre.

La forma de elección utilizada no sólo violó la esencia democrática de los poderes locales sino que brutalmente se desconoció la forma institucional que mantenían dichos poderes.

Muy a pesar de que en el artículo 90 de la Constitución que de implícito que el acto de votación son tres momentos los cuales se corresponden tres poderes del Estado: el ejecutivo, el legislativo y el municipal, muy a pesar de que la Constitución es clara cuando establece que el voto para cada uno de los representantes de esos poderes es directo o sea, se vota por cada uno, en la forma de presentación establecida por la Junta Central Electoral, esta última hizo un diseño de boleta de elección donde se hacían impracticables los preceptos constitucionales anteriormente mencionados.

El diseño no sólo impidió la libre elección de los representantes del poder municipal, sino también los del poder legislativo, pues a través de ella sólo se permitía un solo momento de elección: el del ejecutivo.

El tipo de boleta, se ha llamado "tipo arrastre" porque la propia Junta Central Electoral fue quien utilizó el término cuando en su resolución No. 5/1985 decía: "El elector, a votar, hará una cruz, o una equis, o una rava suficientemente clara en cualquier

dirección, pero siempre dentro del cuadro del partido, de la agrupación o de la candidatura independiente de su preferencia que manifieste su voluntad, con una de cuyas señales **arrastrará** a todas las demás candidaturas del partido, agrupación o candidatura independiente".

El único diseño que tenía la boleta era el del candidato presidencial, por lo cual la única opción era elegir a éste o abstenerse.

Si se presentaba una candidatura independiente a nivel local, la única alternativa posible era elegirla o abstenerse porque sólo se podía hacer en la boleta una de las marcas establecidas por la Junta Central Electoral.

En el primer y en segundo caso se impedía votar más de una vez tal como lo consagra la Constitución. El "arrastre" de la candidatura presidencial hacía que se eligiesen indirectamente los poderes legislativo y municipal, los cuales deben ser elegidos directamente, tal como lo consagra la Carta Magna de la Nación, éstos no pueden ser elegidos a través de terceras personas, porque en tanto que autoridades no son responsables ante el ejecutivo, sino ante sus electores, al menos es la lógica interpretación que se desprende del artículo 17 de la Constitución.

El carácter representativo de los poderes consignados en el artículo 4 de la Constitución fue también desconocido, y no sólo esto, sino que la forma de elección impuesta hacía votar por un número no por una persona, pues en la boleta no aparecían los nombres de algunos candidatos, tales como, los regidores y sus suplentes, además de los candidatos congresionales.

O sea, que se votaba sin saber por quién, sin poder ejercer el derecho de rechazar una candidatura, pues si se hacía se perdía toda posibilidad de elegir.

Podría decirse que se puede cuestionar la legitimidad de la mayoría de las actuales autoridades electas, ello así porque ha habido un vicio en la forma de su elección.

La participación del ciudadano en los comicios recién pasados, se dio, por lo tanto, dentro de un contexto de práctica de la democracia representativa, donde se violó de manera abierta la representación.

"Quien quiera saber cuál ha sido el desarrollo de la democracia en determinado país, se deberá comprobar si ha aumentado, no el número de aquellos que tienen derecho a participar en las decisiones que le afectan, sino los espacios en que se puedan ejercer estos derechos" (Bobbio, Norberto, Roma 1985), los espacios donde se ejerció el derecho al voto y a escoger a sus representan-

tes estuvieron y están ilegalmente restringidos con la resolución 5/1985 de la Junta Central Electoral.

Ello significa que el contexto donde se expresa la representación y la participación bloquea la cristalización de estas condiciones de la democracia representativa, en él no se manifiesta el pluralismo político con toda claridad.

No se puede pretender un pluralismo por la simple existencia de varios partidos y organizaciones políticas con fines competitivos, como forma de realizar la alternancia en el poder. El pluralismo supone el derecho al rechazo o aceptación de varias opciones.

Nuestro sistema político y electoral tiende a negar la expresión de las minorías. Hay varias trabas que impiden su manifestación en la práctica política, la razón debe estar en que éstas son una forma de organización de la oposición, y obstruir la presencia de éstas es una forma de impedir la expresión de la disidencia, la supresión de esta última constituye un bloqueo al ejercicio de la democracia.

Es esto lo que está ocurriendo en nuestro sistema político y de ello son responsables los partidos de la mayoría. Fueron éstos quienes con sus actos hicieron viable la resolución 5/85, y vamos a demostrar por qué.

Las posibilidades de la expresión de las minorías, organizando estrategias de participación son directamente proporcionales al ángulo de apertura democrática que tenga un sistema. Es éste quien garantiza o no la viabilidad de participación de las minorías, y estas podrán expresarse libremente según los espacios que el sistema le ofrezca.

Las minorías tienden a plantearse objetivos de representación, de acuerdo a sus fuerzas, como es lógico, por lo tanto tienden a buscar para fines de penetración, los intersticios que deja el sistema.

La primera opción de las minorías son los gobiernos locales, por lo menos es la más usada. También están las opciones congresionales y por último las Alianzas entre ellas o con los partidos mayoritarios para diversas formas de lograr la representación.

La fluidez de un sistema tiende a garantizar las opciones de representación de minorías, lográndose de esa manera la participación que desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo amplía el fondo o cuadro donde ésta se efectúa.

El sistema electoral le negó a las minorías organizar su representación y participación libre en los gobiernos locales, incluso

quienes quisieran expresar su derecho de elección congregacional y municipal a través de su afiliación o simpatía por los partidos mayoritarios tampoco pudieron hacerlo sin que de algún modo se lesionaran sus derechos.

La composición de la Junta Central Electoral casi siempre se ha integrado con personas militantes, simpatizantes, o afines de cada uno de los partidos mayoritarios, siendo, por lo tanto un tribunal parcializado, pues a la hora de tomar decisiones lo hace consultando primero con los partidos de los cuales son representantes.

De este modo las decisiones son tomadas en el sentido de los intereses de sus parcelas políticas, en detrimento de las organizaciones representativas de las mayorías.

Fue una Junta Central Electoral, evidentemente parcializada la que impidió las posibilidades de la presentación de candidaturas municipales independientes de las presidenciales, pudiendo votar por ambas a la vez tal como lo consigna tanto la ley electoral como la Constitución de la República.

La razón, entre otras, está en que los partidos mayoritarios tienen como objetivo principal, la conquista del ejecutivo, y la posibilidad de votar por las candidaturas presidenciales de su listado electoral y al mismo tiempo por las municipales de otro partido o movimiento o viceversa, abría la posibilidad de restar votos para el candidato presidencial, cosa ésta que se quiso evitar, aunque haciéndolo se vulnerase el derecho a la elección de las candidaturas de la preferencia del sufragante.

Ninguno de los partidos mayoritarios quiso correr el riesgo de perder un voto para su aspirante a la presidencia, por eso fueron sordos ante el reclamo de un grupo de partidos minoritarios y de la Liga Municipal Dominicana que exigían el derecho a la representación y participación del municipio mediante una forma de elección democrática.

Se prefirió un electorado cautivo, a un electorado libre, consciente de sus derechos y deberes.

El ejemplo es bastante ilustrativo de las dificultades que tiene el sistema político dominicano para realizar en la práctica lo que es su proyecto. Demuestra que las clases dominantes de nuestro país, para legitimar su dominación tienen un proyecto de orden que se inscribe dentro de la tradición de la "democracia representativa" de los países del occidente desarrollado, pero que en la práctica el sistema es excluyente y autoritario, además de que la práctica de gobierno municipal está supeditada a los intereses del ejecutivo, por lo menos a la lucha por el control de este último.

El presidencialismo centralizado, querido por los partidos mayoritarios bloqueda el desarrollo de la conciencia y la práctica política autonomista, reedita bajo otras formas el centralismo de las dictaduras totalitarias e impide una aspiración democrática de algunos sectores de la sociedad: el ejercicio de su soberanía a través de representantes ante los poderes libremente elegidos.

Tampoco las autoridades municipales han insistido con la debida sistematicidad para que se amplíen los espacios democráticos replanteando, tal como a su momento lo hizo la Liga Municipal Dominicana, la necesidad de separar las elecciones.

Quizás ha contribuido en esto el hecho de que casi siempre se reproduce en los ayuntamientos la lógica de los acuerdos y componendas de los partidos en aras de mantener un sistema político que le garantice el monopolio incompartido del poder en todas las esferas donde éste se realiza.

Los municipios, no está de más decirlo, desgraciadamente son gobernados de acuerdo a las tradiciones, y sin mucho interés de cambiarlas.

Los poderes municipales pocas veces, por no decir nunca, se vinculan a los grandes problemas de su territorio, no reclaman con la necesaria fuerza sus prerrogativas y a veces las abandonan en aras de acuerdos con el poder central.

Al respecto podríamos preguntarnos sobre el por qué del relativo silencio del ADN ante los abusos que comete el Estado al desalojar grandes cantidades de familias sin que al hacerlo haya una garantía del techo que se les promete.

El ADN no se ha planteado una acción realmente seria tendente a discutir y desarrollar una lucha por la autonomía y el derecho a una mayor participación. No ha tomado la iniciativa de discutir al interno de la Sala Capitular, sus problemas institucionales, de participación y representación.

Estos problemas están ausentes en un examen de cincuenta agendas en la Sala Capitular.

Sólo una vez se hace referencia a los problemas de reformas constitucionales y fue cuando el Senador Jacinto Peynado informó sobre su intención de colaborar con el plan de recogida de basura del ADN, y de su posición ante las referidas reformas.

Hay un incremento de la presencia de Juntas de Vecinos, de Parroquianos, etc., que van a la Sala Capitular a exponer sus problemas, por ello hay que darle crédito a las actuales autoridades del ADN.

Pero el resto de los puntos y de los proyectos de resoluciones no son de gran significación.

### Las formas de elección obstruyen la participación

Los sobresaltos a que se vio sometido el sistema político dominicano luego de saberse los primeros resultados de las últimas elecciones -1986- evidenciaron una profunda debilidad del sistema electoral, lo cual ha llevado la preocupación a muchos sectores de la sociedad civil.

Las impugnaciones, las amenazas hechas por algunos partidos mayoritarios y las muertes ocurridas en la escalinata del edificio de la Junta Central Electoral, demostraron la debilidad, la fragilidad y deficiencia del máximo Tribunal Electoral Dominicano.

También han movido a reflexión no sólo los aspectos técnicos -por decirlo así- antes mencionados, sino el contenido y la forma de la campaña de los partidos y candidatos para obtener el favor del voto.

Fue una campaña de una agresividad y de un dispendio de recursos como jamás se había visto, sin embargo uno de los aspectos más preocupantes fue la ausencia de propuestas programáticas de parte de los candidatos presidenciales.

El recurso utilizado para captar simpatía no fue el estímulo a la participación consciente sino a la movilización impresionante para lograr el voto, a esto conducía el desprecio hacia los proyectos programáticos.

La fiebre electoral provocaba sólo calor hacia las candidaturas presidenciales, situando las demás en condiciones de completa marginalidad, principalmente a aquellas presentadas por los gobiernos locales.

Esta circunstancia hace obligatorio el planteamiento de una necesaria modificación del sistema electoral dominicano, donde quede claramente establecido el principio de la "participación igualitaria y activa de todos los ciudadanos y vecinos" (Jordi Borja, México 1985), para poder ejercer el derecho a los momentos de votación consagrados en la Carta Magna.

Varios sectores de la vida nacional, incluyendo a actuales dirigentes municipales han comenzado a plantear la necesidad de la separación de las elecciones nacionales y locales al constatar la dificultad de elegir el mismo día y en la misma boleta todos los poderes del Estado en un sistema presidencialista y centralista como es el nuestro.

Una disposición transitoria en el artículo 123 de la Consti-

tución vigente dice que "los funcionarios municipales elegidos en las elecciones generales del 1.º de junio de 1966 durarán en sus funciones hasta el 16 de agosto de 1968, y las elegidas en 1968 hasta el 16 de agosto de 1970".

Ha habido pues un precedente de separación de las elecciones presidenciales y congresionales de las municipales (en realidad debe ser de la separación de la primera de la segunda) y no hay razón para que esa práctica no se repita, sobre todo si tomamos en cuenta que a pesar de ir en el sentido de la nítida interpretación de la referencia constitucional sobre los actos de votación, no se evaluó si fue positiva o no la referida disposición.

Otro elemento a tomar en cuenta para que se establezca una separación de las elecciones es la significativa cantidad de votación con boleta fraccionada ocurrida en los comicios de 1982, y si consideramos los votos fraccionados debidamente expresados, más la significativa cantidad de intención de fraccionamiento con resultados fallidos, tendríamos que convenir en que existe un real deseo en la población de participar mediante el voto en la elección de sus autoridades locales, y además que si el número no es superior se debe al carácter viciado de nuestro sistema electoral, sobre todo desde el punto de vista político, no me refiero a los vicios técnicos que pueda tener.

En el Distrito Nacional, en las elecciones de 1982 de 430,000 votantes, 58,652 o sea un 14% de los sufragantes, fraccionaron su voto, con la clara intención de elegir autoridades para los poderes del Estado, principalmente para el municipal.

En San Pedro provincia, un 8% traccionó su voto y La Romana y Santiago lo hizo en un 5%, o sea la plazas de mayor actividad económica con trabajadores fabriles, los de mayor nivel político.

Los porcentajes son significativos, y aun no siéndolo, expresan la voluntad de minorías que reclaman su espacio el cual no puede ser negado por un sistema que se llame democrático.

Se decía que esa minoría era demasiado pequeña para ser tomada en cuenta, por lo cual la boleta tipo arrastre se justificaba. Sin embargo aunque sea un solo ciudadano que reclama ese derecho hay que respetárselo y permitir que lo exprese. Ese es el juego de la democracia y hay que practicarlo para que ella sea digna de ese nombre, por lo menos en su objetivo de "representativa".

Otras veces, se arguye que la separación de las elecciones aumenta los gastos, cosa ésta que se puede obviar racionalizando el uso de los recursos disponibles, terminando con las exoneracio-

nes de vehículos que son usados, finalmente en la mayoría de los casos para fines particulares, limitando los períodos de campaña de manera política, no administrativa, en fin, buscando formas de campaña que guarden relación con los recursos de que dispone el país, se dice que para que las elecciones sean creíbles, deben ser caras... y democráticas, diríamos nosotros.

Sin embargo lo principal no son estos problemas (sin desconocer su importancia) aquellos a tomarse en cuenta, lo fundamental es lograr una democratización de la sociedad civil que permita un acceso del pueblo a las instituciones del Estado para de ese modo contribuir a la solución de los problemas, y esto sólo es posible si se potencia, creando un contexto adecuado, ese sentimiento de ejercicio del pluralismo manifiesto en el fraccionamiento antes señalado.

Las instituciones políticas de vocación democrática, los actuales incumbentes de los ayuntamientos, la Liga Municipal Dominicana, que han reclamado el derecho a la participación de los ciudadanos o vecinos en sus organismos de gobierno locales a través del sufragio libremente expresado, que han manifestado su disconformidad con la forma en que fueron electas las actuales autoridades municipales, con su actitud advierten sobre el carácter excluyente de nuestro sistema de elección.

Sin embargo hasta ahora ninguno de los partidos mayoritarios con representación electoral ha recogido este reclamo, su incursión en los problemas electorales se ha limitado a las diferencias en torno a la elección del más alto tribunal electoral.

Se habla de fortalecer dicho tribunal, de hacerlo más independiente frente al ejecutivo, se manifiesta una preocupación por establecer un mayor control sobre el registro electoral, del adiestramiento del personal de la institución. Todo esto es importante, todo ello hace más creíbles los resultados del conteo de los votos, todo esto contribuye a una aceptación de la legitimación de las autoridades que cuentan los votos. Con ello se logra evitar las tensiones que anteceden y suceden los torneos electorales; se puede lograr mayor estabilidad del sistema, pero se obvia lo más importante: desarrollar el carácter democrático de las elecciones.

El problema que hoy día enfrenta la democracia, no es sólo saber cuántos votan, sino quiénes votan, cómo votan y cuáles espacios de participación se amplían, eso es lo que la eleva en calidad, sólo así se puede pensar en incorporar al ciudadano a la solución de las cosas que son de dominio público, esa es la vía más expedita para evitar que lo privado siga siendo la esfera donde tiende a desenvolverse el ciudadano, así se influye para

enfrentar la indiferencia, la apatía y la crisis moral porque atraviesa la sociedad dominicana.

Una crisis que se acentúa por la indiferencia de las organizaciones políticas del sistema ante un deterioro acelerado de la situación económica de las grandes mayorías, presas de la voracidad del gran capital, el cual multiplica sus ganancias bajo la indiferencia y protección del Estado, una crisis que se amplía y lanza a postración a una gran cantidad de ciudadanos que son bloqueados en el discurrir de sus actividades por un sistema político incapaz de trascender su herencia autoritaria, su pasado excluyente tanto del punto de vista político como cultural y económico.

De esta situación son responsables tanto la clase dominante como todo aquel que reclamándose fuera de ese bloque de dominación, no toma la bandera de la democratización de la sociedad, de todo aquel que se opone a nuevas formas de elección, que potencian la lucha por municipalidades representativas para que los elegidos sean responsables ante sus electores y no presa de la lógica de los intereses de los partidos que los presentaron en una boleta electoral.

#### A modo de conclusión

Es claro que ha habido una evidente voluntad de parte de los sectores dominantes del país y de los partidos más importantes desde el punto de vista electoral de darle preminencia y manipular toda la tendencia presidencialista-autoritaria centralista presente en la Cultura Política Dominicana, para cristalizar sus intereses.

Esta situación necesariamente pasa por una instrumentalización por parte de ellos, de nuestra herencia de municipio sujeta a los intereses del Poder Central, de una práctica municipal poco desarrollada.

Sin embargo a pesar de los obstáculos, del bloqueo, la conciencia democrática en nuestro país no deja de ampliarse.

Nuevos sujetos sociales, expresados en movimientos de protestas y en instituciones sociales de importancia con los diversos sectores de las iglesias, principalmente de la Católica contribuyen en la sedimentación del "gusto" por la democracia, determinando que se haga un hecho el dicho de que la República Dominicana difícilmente pueda ser gobernada como antes.

Crece la conciencia de que por naturaleza ni el gobierno, ni mucho menos los gobiernos locales tienen los suficientes recursos para resolver los graves problemas de los municipios, de la gran carestía de servicios para la población urbana, y por lo tanto el

máspreciado de los recursos es el **hombre**, y su capacidad de trabajo, pero ese recurso es sólo explotable dentro de un proceso de **participación** real en la solución de sus problemas.

No se puede resolver los problemas de higiene, de vivienda, etc., si en los planes de mejora de éstos no se cuenta con la participación del munícipe, si no se auspicia y se institucionaliza su auto-ayuda.

Es posible que esto contribuya a plantearnos un futuro de práctica municipal que logre superar el peso de la continuidad del pasado. Para esto es necesario trazarse algunos objetivos los cuales en pocas líneas podrían ser resumidos de la siguiente manera:

1) Interpretar correctamente el espíritu del precepto constitucional sobre la separación de los poderes y de los actos de elección, planteándose la separación de las elecciones municipales de las otras para garantizar y potenciar los poderes locales como forma más directa y democrática de poder. Además para lograr una mayor participación ciudadana.

2) Esto significa una reforma electoral, la que se hará recogiendo el espíritu del artículo 123 de la Constitución del cual se intuye una separación de los poderes. El artículo se encuentra entre las disposiciones transitorias del capítulo XIV. Como actualmente está planteándose una reforma constitucional, se debe auspiciar de ese modo la transitoriedad del espíritu del artículo comentado. Se puede establecer como claro y permanente principio de separación de elecciones, que es la base de la separación de poderes.

3) Se debe permitir la participación electoral de los movimientos locales independientes sin ninguna otra exigencia que no sea la legalidad de su forma de organización para tales fines. O sea sin exigirle cantidad de firmas, que a veces por su número parecería que se le exige ser mayoritarios para participar. Lo mismo para las agrupaciones políticas.

Es ésta la única exigencia que en algunos países se les hace a los ciudadanos que quieran participar en los torneos electorales.

4) Entre los fines de la Liga Municipal Dominicana está la defensa de la autonomía de los ayuntamientos, por eso ésta debería jugar un papel activo y preponderante en la consecución de los fines arriba señalados.

5) Establecer una más clara representación de los regidores. Estos deberían ser presentados como candidatos de circunscripciones o barrios en aquellas ciudades donde el número de población así lo determine.

Con esto se lograría una responsabilidad más directa del Consejal ante el elector, el vínculo entre los dos sería mayor y la posibilidad de exigencia al representante más viable.

El elegido tendería a ser real depositario de la soberanía popular, no un simple representante del partido a través del cual fue elegido.

Estas, entre otras medidas, podría hacer de la participación un instrumento de fortalecimiento del poder local.

Que sea viable o no dentro de este sistema no es el problema más importante que uno se debe plantear, lo fundamental en la contienda política es que la lucha por la democracia aún no se ha agotado en nuestro país, es una lucha por situar la cuestión del poder popular a otros niveles, con otras perspectivas, quizás con mejores posibilidades de lograr la democracia económica sin que se pierda su carácter político.

#### REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- La Constitución de la República Dominicana de 1966.
- Liga Municipal Dominicana: Recopilación de Disposiciones Legales.
- Manual de Gobierno Dominicano: ONAP.
- Hoetink, H. *El Pueblo Dominicano: 1850-1900*. Ed. UCMM, Santiago, 1972.
- Actas de la Sala Capitular del ADN.
- Bettin, Gianfranco. *Los sociólogos de la ciudad*. Ed. GG., Barcelona, 1982.
- Problemas de las áreas metropolitanas, A.V. Instituto de administración local, Madrid, 1976.
- Hegemonía y alternativas política en América Latina*. Autores varios. México, 1985.
- Castells, Manuel. *La ciudad y las masas, sociología de los movimientos sociales urbanos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. P y J, España, 1985.
- Lenk, Kurt y Neuman, Frank. *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*. Ed. Anagrama, España, 1980.
- Romero, José Luis. *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Siglo XXI, México, 1976.