

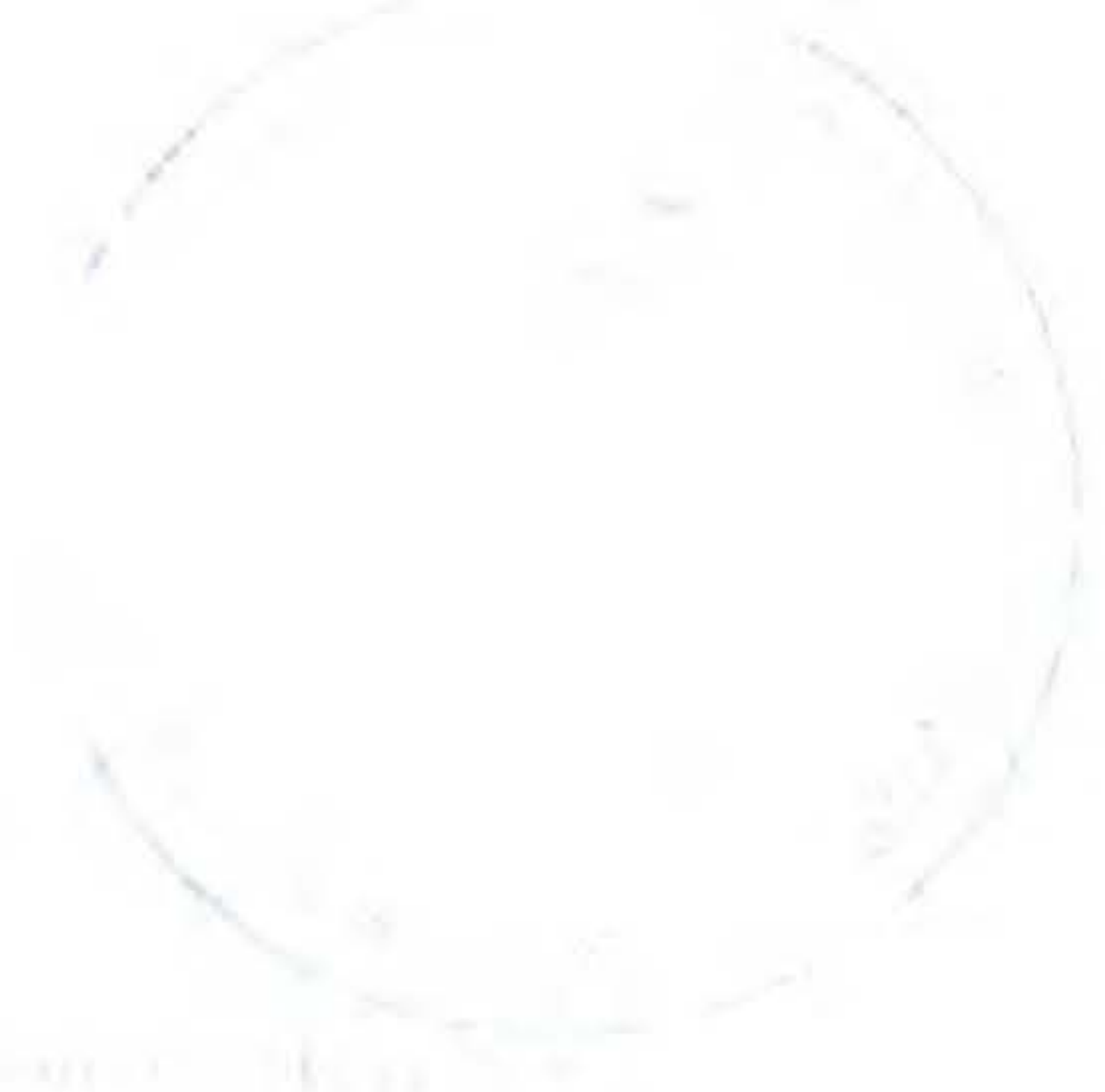
Leopoldo Artiles Gil
Vianela Díaz
Isis Duarte
Flavio Darío Espinal
Pedro Hernández
José Oviedo
Marcos Villamán

R
La

EPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
ciudadanía a la búsqueda
de la política

RD
323.042
P273p

IA UNIVERSIDAD CATÓLICA MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales



PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN
LA CIUDADANÍA
A LA BÚSQUEDA DE LA POLÍTICA



049887

Colección Ciudadanía y Políticas Públicas
Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

323.042

P273p

Participación y representación. La ciudadanía a la búsqueda de la política / Leopoldo Artiles Gil ... [et - al]. __ Santo Domingo: PUCMM - CUEPS, 2002.

278 p.

1. Participación ciudadana. 2. Participación política.
I. Artiles Gil, Leopoldo.

© 2002

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN: 99934-832-5-7

Edición al cuidado de: Desirée Marmolejos

Diagramación: Molly Pichardo

Impresión: Editora Centenario, S.A.

Impreso en República Dominicana
Printed in Dominican Republic

**PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN
LA CIUDADANÍA
A LA BÚSQUEDA DE LA POLÍTICA**

Leopoldo Artiles Gil
Vianela Díaz
Isis Duarte
Flavio Darío Espinal
Pedro A. Hernández
José Oviedo
Marcos Villamán

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales

PRESENTACIÓN

Varias de las modificaciones del sistema electoral de los últimos años intentan mejorar el sistema de representación dominicano: el porcentaje mínimo para la elección del Presidente de la República, la separación de las elecciones legislativas y municipales de las presidenciales, el establecimiento de boletas separadas y, la modificación más reciente, la elección de los diputados mediante circunscripciones electorales. También en la actualidad cursan iniciativas a fin de acercar al legislador a sus electores con el propósito de mejorar su función de representación.

Aún con estos cambios, los mecanismos de representación vigentes no han logrado descartar el malestar ciudadano ante su lejanía de los dispositivos de decisión y su creciente desconfianza de los políticos. A esta situación ha contribuido la incorporación de rasgos plebiscitarios a la democracia de hoy en día, con la importancia de los medios de comunicación y el calco del mercado en las formas de hacer política. Estos rasgos plebiscitarios conducen al ciudadano pasivo o simple elector, quien expresa su adhesión a las ofertas de campaña o se adhiere a los liderazgos de los partidos.

La ciudadanía ha manifestado de múltiples maneras su demanda de participación y de mayor receptividad por parte de la gestión gubernamental. Además de la canalización gubernamental de ese reclamo a modalidades assembleístas de participación, en la actualidad existen una serie de propuestas que pretenden establecer canales institucionales de participación en el área judicial, legislativa, de control o mediante la constitución de consejos económicos y sociales en el ámbito municipal, provincial, regional y nacional, entre otras.

Estos reclamos de participación ciudadana han encontrado reticencias, obstáculos y en algunos casos han afrontado un ambiente francamente hostil. En algunos casos extremos de demanda de participación ha habido atisbos de desconocimiento de las atribuciones conferidas a los funcionarios electos, lo cual ha sido percibido por éstos y los políticos como una pretensión de sustitución o desplazamiento.

Pero los enfrentamientos y estratagemas de las organizaciones de la sociedad civil y la elite política no pueden ocultar un asunto insoslayable: el fortalecimiento democrático del sistema de representación y de la participación institucionalizada de la ciudadanía.

Se ha presentado la participación ciudadana como la panacea frente a la ineficacia de las políticas públicas y frente a una gestión pública carente de calidad técnica, representación vinculante, responsabilidad y rendición de cuentas. Sin embargo la extensión del terreno de la ciudadanía y su incorporación en el manejo de asuntos públicos, así como la complejidad de los aspectos concernidos, ameritan una reflexión que supere las fórmulas expeditas.

En la concepción de este libro se ha pretendido iniciar esta reflexión sobre el estatuto de la participación en una sociedad como la dominicana. Además se pretende llamar la atención sobre la necesidad de repensar seriamente las modalidades institucionales del Estado que posibiliten, sin cercenar los mecanismos de representación, una adecuada institucionalización de la participación ciudadana. En este libro se trató de incorporar perspectivas diferentes que permitan vislumbrar diversas aristas de la participación en la República Dominicana.

El ensayo de José Oviedo "Representación y participación: dilemas, tensiones e interrelaciones" presenta las ventajas y los riesgos de la participación, luego de una reflexión acerca de los problemas de la representación en un sociedad caracterizada cada vez más por una multiplicación de actores y una diversidad de conflictos. Su perspectiva, en vez de oponer la participación a la representación, sustenta la visión de que ambas tienen lógicas diferentes pero complementarias.

Flavio Darío Espinal en su ensayo "Gestión estatal y participación" aporta una perspectiva diferente: la participación es analizada desde el punto de vista de las tensiones y dificultades que podría introducir en la capacidad de decisión y ejecución del Estado. Basado en la crítica de las corrientes "participacionistas", este trabajo aboga por procesos flexibles de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos del Estado, en lugar de puentes permanentes y verticales.

Luego de esta reflexión, que se nutre de los retos de la democracia moderna y de las realidades de la sociedad dominicana, se presentan trabajos que analizan concretamente la situación y perspectivas de la participación en el país. Los ensayos de Pedro Hernández, Leopoldo Artilles y Marcos Villamán abordan la participación en los ámbitos municipal, de la descentralización y de la educación, respectivamente.

En el estudio sobre la participación en el ámbito municipal, se exponen las dificultades y se pasa revista a los mecanismos propuestos en el país para fortalecer dicha participación, así como las reformas necesarias. Mientras que el estudio sobre la participación en los proyectos de descentralización revisa detalladamente los mecanismos de participación introducidos mediante el decreto 685-00 del 1 de septiembre de 2000 que instituye los Consejos Regionales y Provinciales de Desarrollo. En este análisis resaltan las dudas sobre la conveniencia de multiplicar hasta la saturación tantos canales de participación que puedan vulnerar o debilitar el principio de la representación. En el estudio de la participación en el ámbito de la educación, se analizan las propuestas de participación recogidas en el Plan Decenal de Educación, así como casos exitosos de participación que se han verificado en las escuelas. La participación, como un proceso de apoderamiento de los diferentes actores que intervienen en el ámbito educativo, es enfocada sobre todo como la posibilidad de incidir en la mejoraría de la calidad de la educación.

Finalmente, el trabajo de Isis Duarte y Vianela Díaz se ocupa de dos importantes aspectos: las modalidades de nuevas ex-

periencias de participación en América Latina y la experiencia nacional de participación ciudadana como control del ejercicio gubernamental. Aquí fueron expuestos dos casos cruciales: las elecciones nacionales y el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

El Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra concibió los temas de los trabajos reunidos en este libro con el propósito de abrir una reflexión sobre la participación y disponer de perspectivas propositivas acerca del entramado institucional necesario a una participación ciudadana que fortalezca la democracia dominicana y provea posibilidades para mejorar la gestión estatal y el sistema de representación.

En tal sentido el CUEPS se siente complacido al poner a disposición de las lectoras y lectores este nuevo libro que reúne trabajos pioneros en el área.

Ramonina Brea
Directora del
Centro Universitario de Estudios
Políticos y Sociales

REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN: DILEMAS, TENSIONES E INTERRELACIONES

José Oviedo

1. Las grietas de la representación y la demanda de participación

Durante poco más de un siglo, los escenarios de la representación política y social en las democracias existentes se habían consolidado en términos del parlamento como espacio de la representación universal de la ciudadanía, y de los pactos tripartitas (Estado, sector laboral, empresariado) o de algún arreglo institucional similar, como espacio de representación de espacio de representación de intereses particulares. Esta definición es esquemática¹, pero sitúa nudos centrales de los modos de organización de las sociedades democráticas en el siglo XX. Incluso allí donde las elecciones y la autonomía legislativa, o los acuerdos institucionales entre trabajadores y capital, eran precarios o sujetos a retrocesos periódicos, como en América Latina, las aspiraciones democráticas operaban en buena medida en torno a la instalación de esos parámetros. La utopía revolucionaria, por otro lado, se pensaba a partir de la centralidad de

¹ Puesto que esta es una reflexión general sobre el proceso de representar, no se consideran aquí los distintos regímenes y modos de representar, con sus significativas diferencias, ni las distinciones entre tradiciones individualistas y asociacionistas, como la estadounidense y la tradición francesa, más centrada en la nación como comunidad, y sus respectivos impactos sobre símbolos, valores, contenidos y formas de la representación.

la clase obrera, una clase que en versiones más leninistas estaba políticamente expresada en, y conducida por, el partido-Estado.

Diversos procesos históricos han quebrado la versión revolucionaria de la identificación monista del pueblo con un supersujeto que libera a la historia de sus cadenas. Y si bien el modelo de democracia representativa, o versiones del mismo, se ha globalizado de modo históricamente inédito, dicha extensión se realiza a la vez que se cuestiona la eficacia de los modos institucionales de representación realmente existentes para registrar, canalizar, y transformar las pulsiones, demandas, y propuestas de sociedades que son hoy más diversas que nunca. Es como si la política, en la mayor parte del mundo contemporáneo, no pudiese "sintetizar" a la sociedad, como si esta la desbordara copiosamente.

¿Cuáles transformaciones podrían explicar esa relativa asincronía en la capacidad de la política institucionalizada de representar a la sociedad? Si hoy se duda que la política pueda representar a lo social² es probablemente porque las sociedades han cambiado y siguen cambiando aceleradamente, y porque los clásicos nudos vinculantes entre régimen político y sociedad en la sociedad democrática están enfrentando demandas sociales inéditas que no eran características de las anteriores olas de la democracia³.

² Ver Norbert Lechner, "La política, ¿Debe y puede agotar la representación social?". En Mario dos Santos (coord.) *¿Qué queda de la representación política?*, Venezuela: Nueva Sociedad, 1992.

³ En mi trabajo "Notas sobre los "momentos" de la democratización y las transformaciones de la democracia", *Revista Género y Sociedad*, INTEC, Vol. II. No. 2, 1994, revisé la tesis de Huntington sobre las tres olas de la democracia para plantear, a diferencia de dicho autor y de muchos teóricos de la democratización, que la extensión geográfica de la democracia se articulaba a importantes procesos de resignificación del concepto mismo de democracia, identificando nuevos y significativos elementos en las demandas básicas a través de las cuales las sociedades se han apropiado del ideal de democracia en los últimos ciento veinticinco años. Las "olas de la democracia" no reviven una y otra vez el mismo modelo de democracia, sino que, aún existiendo elementos comunes de continuidad, cada "ola" ha transformado el sentido de lo que es democracia.

Introduciremos aquí el concepto de *pluralización* para conceptualizar un intenso incremento de la diferenciación y la heterogeneidad social que ha multiplicado las categorías sociales, sus intereses, valores, roles, deseos, demandas, discursos, al punto de diversificar acentuadamente los actores sociales que entran en la escena pública. Esa diversificación de actores, valores, y propuestas podría verse como una radicalización del pluralismo, pero va mucho más allá de él en la medida el pluralismo significaba un desplazamiento de la interpretación monista de la voluntad del pueblo por una distinción legítima de opiniones y opciones, así como de asociaciones políticas y organizativas, pero en el marco de fuertes parámetros comunes en torno a las formas de hacer política, los valores del ciudadano, y las instituciones representativas. Mientras el pluralismo institucionalizaba la representación de los ciudadanos a través de un limitado menú de mediaciones entre Estado y sociedad, como los partidos y sindicatos, la pluralización parece romper los diques de la política al disminuir la legitimidad de los mediadores universales debido al incremento de actores sociales. Los partidos no pueden ya asumir el monopolio de la representación de la sociedad en general, y los sindicatos se sitúan cada vez menos como representantes del mundo del trabajo.

De hecho, nada más complejo, estratificado, y especializado que el trabajo en las sociedades posteriores a la reciente revolución tecnológica. El eje industrial de la sociedad moderna se transforma dentro de contextos más diversos en el que disminuye su centralidad y la economía de servicios crece de forma galopante. La división del trabajo incrementa la especialización y la tecnología se revoluciona con la microelectrónica, surgiendo nuevos estratos profesionales y técnicos. La "clase obrera" ya no tiene la misma relevancia como referente de identidad, y en todo caso las identidades de los trabajadores industriales se redefinen dentro de una nueva complejidad. Los intensos cambios en la tecnología del trabajo han potenciado de manera exponencial el rol del conocimiento y de la información en los procesos productivos, resituando y en cierto grado comprimido la importancia y papel del trabajo manual. Las transforma-

ciones en el régimen de producción se vinculan al relativo desplazamiento del núcleo laboral-industrial del contrato social, así como también al fin de las sociedades bipolares, cuyas principales identidades políticas se definieron en el pasado en torno a un eje de conflictos. Ha sido históricamente desplazada la máxima expresión de esa bipolaridad, la guerra fría, la cual amplificaba y transfería al espacio global, en el terreno simbólico y político, ese eje de la lucha de clases. La política hoy no podría ser representada como una lucha entre dos bloques o clases fundamentales que decantan y alinean a la sociedad toda⁴. El paisaje social actual es el de una multiplicidad de grupos y actores sociales y de ejes de conflicto. Las sociedades, como lo global, se hacen multipolares. Por eso la heterogeneidad social contemporánea no podría ser canalizada mediante los pactos tripartitas (Estado, empresariado, sector laboral) la principal estructura de intermediación entre Estado y sociedad existente en el siglo XX. Volveré sobre este punto.

Los partidos políticos, que usualmente se constituyeron a través de un anclaje en clases, sectores y grupos determinados y distinguibles, movilizaban y canalizaban constituyentes específicos (obreros, industriales, campesinos, subproletarios, pequeña burguesía) convirtiéndolos en sujetos de acción colectiva bajo paraguas ideológicos que eran parte de su cultura cotidiana (conservadores, liberales, comunistas, socialistas). Las transformaciones estructurales de las sociedades contemporáneas y la proliferación de visiones y movimientos sociales, generan una especie de desencanche entre partidos y constituyentes.

Estos últimos se convierten en un terreno socialmente menos definible y más movedizo, sus apuestas políticas son menos

⁴ Ulrich Beck escribe: "La oposición Este-Oeste fue una argamasa de lo político de carácter único. Los papeles eran sólidos, y las contradicciones lo llenaban todo. En lo pequeño y en lo grande las zonas de normalidad y divergencia, de neutralidad, partidismo, estaban definidas hasta en los detalles de la producción industrial, la política municipal, la familiar, la tecnológica, la política militar y exterior". U. Beck, *La democracia y sus enemigos*, Barcelona: Paidós, 2000.

definitivas, y sus pertenencias ideológicas más relativistas y "suaves", habiéndose achatado el mundo de las pasiones ideológicas y crecido el menú de las referencias políticas (grupos territoriales, feminismos, movimientos nacionalistas, grupos étnicos, culturales, ecologistas, etc.). Para citar dos ejemplos, no sólo tiende a aumentar la abstención electoral en muchos países, sino que una amplia franja de votantes se mueve de un partido a otro en las distintas elecciones, indicando que su empatía se vincula más a los candidatos que a los propios partidos.

Por otro lado, la globalización se intensifica y los flujos poblacionales se incrementan redefiniendo fronteras más allá de la geografía territorial. La inmigración y los medios de comunicación alteran la geografía cultural creando sociedades más híbridas y presionando las usuales definiciones de límites. Nuevos o renovados problemas y demandas de derechos y de representación aparecen alrededor de las cuestiones de etnia, lengua, y nacionalidad. De hecho, muchos viven la globalización como el miedo a la torre de Babel. Conjuntamente, los procesos de descentralización aumentan el poder y los roles de las regiones y municipalidades, y las demandas de autonomía, de identidad y de representación tienen en el territorio un creciente espacio de afirmación. Incluso el cuerpo y el mundo "privado" se convierten en objeto de expresión política y de interpelaciones de derecho, a través de la amplia difusión de los movimientos de mujeres, y en menor medida, de los homosexuales.

Es como si la base social de lo representable se hubiese expandido de tal forma que toda representación es cuestionable y hasta cierto punto volátil, y como si los medios de representación política quedaran petrificados y en menor sintonía con una sociedad mucho más diversa. En ese contexto, las preguntas ¿Qué, quién, cómo representa, a quiénes? se hacen más incisivas y pertinentes. No se trata tanto del "fin de las ideologías" como de su fragmentación y relativización en un mundo en que una diversidad creciente de actores reclaman reconocimiento, y en el que la "agenda" de cada actor difiere en mayor o

menor medida de las demás. La diversificación de los actores sociales, visiones del mundo, y demandas de derechos particulares, disminuye la fuerza del concepto universal de "ciudadano", a través del cual se constituyeron amplias luchas de sectores excluidos para transformarse en sujetos de derecho, reconocidos como "iguales" por el Estado. Hoy, el ciudadano se tiñe de género, color de la piel, pertenencia étnica y lingüística, preferencia sexual, identidad territorial, y un largo etcétera de particularidades mediante las cuales los grupos se afirman social y simbólicamente. Si la igualdad a secas fue, durante casi dos siglos, el potente concepto a través del cual los grupos sociales buscaron su emancipación social, hoy la igualdad se redefine bajo una creciente coreografía de las diferencias, como diría Jacques Derrida, y las interpelaciones de derechos están marcadas por la celebración de las diferencias. Esto hace la inclusión social mucho más compleja.

En las prácticas tradicionales de la democracia, las políticas públicas respondían a la construcción del bienestar de la ciudadanía en general, facilitado esto por la posibilidad de la ecuación ciudadano-trabajador. Desarrollar los criterios universales de igualdad era la clave de las políticas de inclusión. Pero la intensa valorización de las diferencias y particularismos produce una erosión de las referencias abstractas y universales y provoca una demanda de normas, políticas, y acciones de cara a las características específicas de grupos particulares. Esa relativa particularización de la ciudadanía hace del ciudadano y la ciudadana una realidad empírica y nada uniforme. Ningún actor puede representar lo social ni reclamar que es su centro con la legitimidad con la que podría haberlo hecho tan sólo veinticinco años atrás. Ni los obreros pueden representar a las Juntas de Vecinos, ni las Juntas de Vecinos a las feministas, ni estas a los movimientos nacionalistas o étnicos, ni éstos a los ecológicos, ni los ecologistas a las reivindicaciones territoriales, y así sucesivamente. Las convergencias pueden existir, pero en todo caso hay que construirlas. De ahí que la diversidad social reclama la diversificación de criterios, políticas públicas y programas de acción, aunque la misma realidad haga aún más importante, y

más difícil, la identificación de elementos comunes o transversales a los diversos grupos. Hoy las políticas han de orientarse más por la equidad que por la simple igualdad, tema al que volveré más adelante. Aquí reside una de las razones más potentes subyacentes a la creciente demanda y legitimación de la participación social. Una participación que es diferenciada por grupos y territorialidades, y que apunta, según sus defensores, a construir nuevas formas de interlocución entre Estado y sociedad después de la "crisis" de la mediación tripartita. Esa innovación en formas de inclusión no universales permitiría el desarrollo de capacidades de adaptación, flexibilidad y concreción en la decisión, formulación, ejecución, y/o evaluación de las políticas, aumentando su eficacia social. Parecería gestarse una nueva forma de legitimación, distinta a la representación universal de los ciudadanos, según la cual la acción estatal sería más justa en la medida en que "dialogue" y sea permeada por los diversos particularismos, desarrollando escenarios pragmáticos de negociación y un cierto policentrismo normativo en el que las reglas generales se yuxtaponen con adaptaciones y especificidades. Sería la participación, en el contexto de los problemas de la representación y del desgaste en la representatividad social de los arreglos tripartitas, la vía más poderosa para crear un Estado más receptivo y responsable, incrementando lo que en inglés se conoce como *responsiveness* de las decisiones y políticas públicas. ¿En qué medida los escenarios de participación contribuyen a mejorar la calidad de la democracia? ¿Hasta qué punto es posible, y cuáles las consecuencias, de concebir la participación como un desplazamiento del principio de la representación? En el acápite correspondiente, reflexionaré sobre los argumentos a favor de la ampliación de la participación social. Pero también reflexionaré sobre sus riesgos, y sobre los argumentos en contra o a favor de una minimización de la participación. ¿En qué grado la eclosión de los particularismos, y su reconocimiento estatal, abriría el Estado a una colonización de intereses procedentes de la sociedad civil, disminuyendo su autonomía decisional y generando políticas y programas que obedecerían a valores e intereses dispa-

res y contradictorios? Cuáles son las consecuencias sobre las políticas de Estado? ¿Hasta qué punto la reivindicación de los particularismos y diferencias erosiona la legitimidad de los criterios universalistas e igualitarios del Estado democrático en el grado de facilitar, sin necesariamente quererlo, el ataque conservador en contra de un Estado de bienestar caracterizado históricamente por su énfasis en el acceso universalizado a bienes públicos como la salud, la educación y la seguridad social? Un acento sin matices ni reservas en la sociedad civil, al menos en ciertos contextos discursivos, ¿Podría coadyuvar a la renuncia o minimalización de la cuestión social por parte del Estado, abandonando y traspasando responsabilidades estatales a los grupos organizados de la sociedad, y creando vacíos de intervención que terminan aumentando la población desprotegida o subprotegida? Este tipo de interrogante se emparenta con lo que llamo, por un lado, el argumento participacionista, según el cual las estructuras representativas de la democracia evidencian un déficit crónico de vinculación con la sociedad real, y un repliegue sobre las apuestas e intereses de la propia clase política, limitando la fundamentación social y eficacia de las decisiones y ejecuciones públicas. Sólo multiplicando los escenarios participativos podría mejorarse sustancialmente la inscripción social del Estado y sus capacidades de intermediación para asumir la cuestión social. En el otro extremo, el argumento representacionista plantea que sólo la elección de autoridades debe otorgar el poder institucional de decidir, administrar y ejecutar, y que la autonomía de los representantes es precisamente el medio a través del cual se asegura la soberanía del pueblo constituyente así como criterios de decisión basados en intereses verdaderamente generales de la sociedad. Sólo minimizándose la participación pueden los electores ser salvaguardados de la soberanía de grupos organizados que no han sido sometidos a la voluntad de las urnas. En este trabajo situaremos tanto el argumento representacionista como el participacionista en un contexto analítico que conduce tanto a revisitar y valorar históricamente el tema de la representación y de la autonomía del Estado como a una valoración cuidadosa de la participación y de sus estrategias.

2. Las paradojas de la representación

¿Cuál es el valor históricamente emancipador de la representación política? Las sociedades premodernas estaban basadas en la configuración de lo político como encarnación de un principio divino, y las decisiones sobre la colectividad pertenecían al patrimonio de los elegidos. El orden social estaba dado por Dios, la naturaleza, la sangre y la herencia. Los fundamentos de la sociedad aparecían como externos a esta y la trascendían. La modernidad desencantó al mundo, secularizándolo. La legitimación fundada en lo divino fue desplazada, y el orden social no aparece como determinado por Dios, sino por la sociedad misma. La sociedad se responsabiliza de su propio futuro, y la pregunta sobre cómo debe ser construido el orden social se incrementa e intensifica. Los principios de constitución de la sociedad les aparecen como internos y la legitimación se hace autoreflexiva. La sociedad ha de normarse y regularse a sí misma según principios de este mundo. La política, no la religión, constituyen al orden social⁵. Que la modernidad es reflexiva⁶ quiere decir que el orden construido se examina críticamente involucrando referencias significativas al orden por construirse o al orden que podría haber sido construido. La modernidad está marcada por la contestación y la deliberación, pese (y en relación a) todos los intentos por silenciarlas a partir de modelos jerárquicos y orgánicos de sociedad que de más en más, y en mayor número de sociedades, tienen serias dificultades para consolidarse como ordenes sostenibles.

En el mundo moderno apelar a la tradición no es un resorte de legitimación en sí mismo. De hecho, algunos autores re-

⁵ Es ya un lugar común en la teoría social puntualizar, sin embargo, que esa tendencia secularizante de la modernidad no abarca por igual a todas las sociedades ni se desarrolla de manera lineal. Las relaciones entre religión y política son complejas y el trasiego entre las dos esferas allí donde han sido diferenciadas es aún relevante.

⁶ Beck Ulrich; Anthony Giddens; Scott Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford: Stanford University Press, 1994.

flexionan sobre la modernidad como conjunto de procesos de destradicionalización, aunque algunos insisten en que estos a su vez generan sus propias tradiciones. El punto es que en el mundo actual de más en más todo puede ser, y eventualmente es, interrogado. Por eso la legitimidad no es algo ya dado, sino buscado, construido y nuevamente interrogado. ¿De dónde provienen los fundamentos de esa legitimación? Una vez la legitimidad no proviene de lo divino, por *qué* o por *quiénes* es legitimada la autoridad? Puesto que ningún estrato en particular tiene un poder ya dado, como en el caso del orden particularista feudal, la fuente de la legitimación sólo puede ser general y abstracta. ¿Cuál es la forma de esa generalidad, cómo puede actuar otorgando legitimidad sin tratarse de un sujeto en específico? La respuesta que se dé a esa pregunta no es sólo filosófico-política, sino que también ha tenido tremendas consecuencias prácticas.

El paso de la soberanía fundada en lo divino a un principio societal de soberanía ha sido configurado a través del artificio del pueblo como soberano. La soberanía no proviene de Dios, sino del pueblo. Pero ¿Quién es el pueblo, dónde está? El pueblo es un concepto elusivo, y sólo manteniéndose así puede ser un principio de organización pluralista y democrático a la vez. Todos los intentos históricos de identificar al pueblo con una voluntad general definida, o con un sujeto específico con fines trascendentes, o con un grupo étnico particular, interpretan de manera monista al pueblo y terminan en un sueño de unificación basado en la erradicación de otros. En su extremo, estos procesos han conducido a grandes matanzas, como Auschwitz, Pol Pot o Bosnia. Pero en versiones menos dramáticas han llevado innumerables veces a exclusiones quizás menos visibles pero sistémicas, y por tanto de gran impacto sobre las condiciones de vida de aquellos diferidos del pueblo como unidad. Por ejemplo, el concepto de "American people" sobre la base del predominio anglosajón ha permitido estereotipar como "minorías" a aquellos grupos que fenotípicamente, étnica y culturalmente no son fácilmente asimilables a los ideales simbólicos angloestadounidenses. En otro ejemplo, pensar al pueblo

básicamente en masculino ha generado históricamente efectos y procesos de subordinación y postergación de las mujeres.

Aquí sugerimos otra línea de interpretación. El "pueblo" no puede ser nunca plenamente identificado con grupos en particular, mucho menos con un sujeto de la historia. El pueblo es un concepto abstracto y concreto a la vez, una aspiración que ninguna fuerza social o política puede poseer, o expresar, a plenitud. El pueblo somos todos y ninguno en particular. La "soberanía popular" permite fundar una legitimidad terrenal para los regímenes políticos. Es el fluído que da coherencia a principios, criterios y normas del régimen. Pero el significado y la realidad política del pueblo jamás pueden ser totalmente decididos, y es ese carácter no definitivo y relativamente indefinido del pueblo lo que permite la emergencia de un pluralismo de organizaciones e ideologías que tratan de re-presentarlo, articulándose en un régimen des-encarnado, en el sentido de que nadie encarna al pueblo, y todos están sujetos a reglas de competencia cuyo respeto impide que unos devoren a los otros, y en las que la legitimidad se pone a prueba a través de la argumentación y la contraargumentación. Es por eso que no puede haber democracia sin principio de representación. Empero, que la representación sea intrínseca al régimen democrático no quiere decir que seamos ciegos a los problemas de la representación ni tampoco que consideremos que todos los modos de representación son igualmente legítimos o políticamente eficaces.

La representación es muchas veces interpretada como la completa presencia de los representados en el proceso de representación. Muchos políticos tratan de justificar su autonomía respecto a sus bases sociales precisamente considerando su elección como acto y derecho de representación plena de los representados. El mito de la representación plena inscribe una noción más bien delegativa que otorga un monopolio sobre las materias públicas al Estado y a los partidos al tiempo que desactiva a la sociedad civil políticamente entre elección y elección. ¿Para qué habría que sostener vías de intercomunicación con los representados o, mucho menos, reintroducirlos en procesos de decisión pública o de ejecución de políticas? Sin embargo, toda

representación instituye lo que Derrida llama *differance*: construye la ilusión de presencia de los representados (*re-presentados*) cuando a la vez los difiere en el sentido espacial, temporal, y político. El proceso de representar parece incorporar al representado en un tipo de identificación que otorga, sin embargo, al representante un poder de decidir, legislar, y ejecutar que está en mayor o menor grado separado de la ciudadanía. “¿Qué implica el proceso de representación? Esencialmente la *fictio juris* de que alguien está presente en un lugar del cual él o ella están materialmente ausentes”⁷. La re-presentación establece una relación, un vínculo de mayor o menor cercanía, dependiendo de los arreglos institucionales existentes, entre los electos y los que eligen. La noción de “gobierno del pueblo para el pueblo” es un ideal nunca totalmente realizable totalmente que provee no obstante un poderoso horizonte crítico para evaluar a los regímenes y las prácticas políticas e institucionales realmente existentes. La representación opera también como un poderoso proceso de proyección de deseos y de canalización y rearticulación de demandas. Empero, siempre genera un distanciamiento espacial y temporal entre representante y representados. Cuando re-presento también dejo de presentar a las voces, discursos, matices, deliberaciones, y propuestas que no están aquí, que han ocurrido, ocurren y ocurrirán en otro lugar y en otro momento. Esta es la paradoja de la representación. Puesto que todos no podemos actuar conjuntamente en todos los espacios y tiempos, la representación es un proceso vinculante sin el cual no puede haber democracia ni acción colectiva duradera. Pero las prácticas representativas hacen de los representados una “presencia ausente”⁸. Por un lado, representar obliga al representante a obtener su legitimidad de una base social con la cual se relaciona y que a la vez le es

⁷ Ernesto Laclau, “Power and Representation”. En Mark Poster (ed.), *Politics, Theory, and Contemporary Culture*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 290.

⁸ Fred Dallmayr, “Postmetaphysics and Democracy”, *Political Theory*, Volumen 21, número 1, 1993, p. 102, 1993.

relativamente externa, dentro de condiciones, plazos, y normas establecidas. En ese sentido, la representación implica un nivel de retorno y relacionamiento con los representados, tema al que volveremos un poco más adelante. Desplazar la representación implicaría subordinar la dinámica política a estructuras tecnocráticas que deciden sin tener que responder a la ciudadanía, o hacia nociones carismáticas de pueblo, nación y autoridad, que permiten actuar en el nombre de un pueblo encarnado en figuras mesiánicas, no electas. Por otro lado, ciertamente la representación instituye una dimensión delegativa en la que los representantes son investidos con un margen de autonomía y con un derecho a legislar abstraídos de los representados. De ahí que, si las prácticas representativas están indisolublemente ligadas a la democracia, uno de sus retos críticos es el de cómo gestionar la tensión entre autonomía y rendición de cuentas generada por todo proceso representativo, y cómo “estrechar” la distancia entre los que toman decisiones, ejecutan, y evalúan, por un lado, y la ciudadanía⁹, por el otro. El grado de delegación de poder involucrado en la representación depende del tramado institucional que vincule, y en qué medida, al Estado y la ciudadanía. Este punto nos lleva a considerar la problemática de la autonomía de los representantes en la democracia moderna no sólo desde el punto de vista de los modos en que limita la calidad de la democracia, crítica muy diseminada actualmente por la demanda de participación, sino también a partir del rol históricamente constructivo que ha jugado la autonomía de los representantes y de la burocracia en la consolidación de la democracia moderna.

⁹ Por cierto, el problema de la representación no compete exclusivamente a la democracia como régimen, también a toda organización de la acción colectiva en la que se verifican procesos de elección y delegación. Retos similares a los que existen con y en el régimen se dan en las instituciones sociales con fuerza parecida y muchas veces dramática.

3. La cuestión de la autonomía del Estado

En la democracia moderna confluyen dos procesos de autonomización del Estado respecto a la sociedad, el de la separación entre representantes y representados, y el de la separación entre administradores públicos y patrimonio privado. El primero caracteriza a las esferas de decisión política y el segundo a las de ejecución gubernamental. En el seno del propio Estado existe a su vez una separación entre representantes políticos y administradores de carrera, la cual permite, bajo el principio de la subordinación a los representantes, especializar a un cuerpo de funcionarios y empleados en el saber técnico y las tareas cotidianas, como contrapeso al reemplazo periódico de los políticos.

3.1 *La separación entre representantes y representados*

La autonomía de los representantes está fundada por el proceso de representación política, el cual constituye un vínculo indisoluble, y a la vez una separación, entre poder constituyente y poder constituido. La representación, a través de las elecciones, es un modo de organización de las relaciones de poder institucional mediante el cual los representantes no pueden existir sin la legitimación del pueblo, pero el pueblo no ejerce directamente el poder estatal. Es un doble condicionamiento que relaciona y diferencia, al mismo tiempo, a los gobernantes y gobernados. Esto genera, estructuralmente, una tensión entre la democracia como forma de gobernar y la democracia como principio de soberanía popular. El poder político se funda en el pueblo, pero este lo ejerce indirectamente. La legitimación histórica de esta paradoja se fundamenta por lo menos en dos puntos neurálgicos: primero, la imposibilidad del gobierno directo del pueblo a escala amplia, y segundo, la necesidad de que el poder constituido pueda decidir y ejercer por encima de intereses particularistas procedentes de la sociedad.

El primer argumento está basado en el supuesto de que el gobierno directo del pueblo sólo es posible en pequeñas comu-

nidades. En sociedades complejas, las decisiones políticas están mediadas por el problema del tiempo social: todos no pueden participar a la vez en todas las decisiones y ejecuciones necesarias. Por demás, la multitud de intereses y conflictos que se expresarían en el gobierno directo harían de la legislación y de la gestión un amasijo de contradicciones, sobrecargándolas de demandas y tornándolas volátiles. El gobierno directo, según este otro argumento, termina en la ingobernabilidad. Existe un tercer argumento: allí donde el pueblo supuestamente actúa directamente, como en el caso de las otroras democracias populares del Este Europeo, es porque se le considera encarnado en una vanguardia política, lo cual otorga a esta el derecho a definir quiénes son y quiénes no son el pueblo. Las experiencias de supuesto gobierno directo del pueblo han terminado como experimentos intensamente autoritarios rechazados por sus sociedades¹⁰.

La autonomía del poder constituido ha sido fundamentada también en la necesidad de fundar y preservar una instancia que garantice la reproducción de la sociedad en general a través de su capacidad de regulación de los particularismos. La representación conforma la separación entre representantes y representados al tiempo que instituye su unidad simbólica. Los ciudadanos, poder constituyente, reconocen la autoridad de un sistema de reglas, posiciones, e instituciones externos a ellos y ellas, "separadas de la normatividad inmanente de las prácticas sociales particulares"¹¹, y aceptan, dentro de un marco de derechos y deberes, la regulación de las prácticas sociales por la

¹⁰ Desde luego, es importante no tomar la plausibilidad de estos argumentos en términos absolutos o maniqueos. Que el gobierno directo del pueblo no sea posible a nivel general no significa que sectores diversos del pueblo no puedan participar periódicamente en las decisiones, formulaciones, ejecuciones, o evaluaciones de la acción estatal. En el otro extremo, toda apuesta de sustitución de los espacios representativos por los participativos ha de tomar con seriedad los riesgos de inviabilidad y de autoritarismo que dicha concepción implica.

¹¹ J. F. Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Francia: Nota Bene, 1999, p. 97.

esfera político institucional, dirigida por los representantes. El o la representante es investido de una posición jerárquica y de un poder de decisión porque ha de legislar para la sociedad en general. Desde muy temprano en la historia de la representación se abolió el mandato imperativo, por el cual el representante debía sólo expresar la posición de una categoría o sector específico. El proceso de configuración de la autonomía estatal distanciaba al Estado moderno del esquema patrimonial, basado en el poder-propiedad sobre los representantes, para instaurar una esfera de poder legislativo sin vínculo explícito ni subordinado a los intereses sociales. En ese giro, los representantes fueron investidos con autoridad institucional para tomar y aplicar decisiones de modo exclusivo y comprensivo, y de carácter obligatorio para todos los sujetos privados. Esto es, son investidos con poder legítimo para decidir según sus preferencias, una vez hayan escuchado e interactuado con la sociedad e incluso en los casos en que su decisión es divergente de la opinión de múltiples sectores¹². Esa autonomía se verifica dentro de un marco de constreñimientos y reglas que apuntan a regular el ejercicio del poder por parte del representante y/o a vincularlo con la sociedad. Obviamente, la principal interrelación entre Estado y sociedad se da a partir de la democratización y la masificación de la política vía la formación de los "partidos de masas", claves en la extensión de los derechos de ciudadanía. Los partidos han sido, y en medida declinante pero aún significativa, continúan siendo medios fundamentales para la expresión, canalización, y articulación de las demandas y propuestas de la sociedad. Pero la normativización del ejercicio del poder y la relación con la sociedad se encuadran en un contexto más amplio que involucra los siguientes elementos: a) una ética de la responsabilidad, que induce a la receptividad y a la construcción de capacidades de identificación y respuesta a los planteamientos sociales; b) normas y procedimientos que promueven la neutralidad objetiva y sancionan

¹² Véase Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Boston: Harvard University Press, 1981.

los privilegios, facilitando el desarrollo de esquemas universales de protección social; c) división y distribución de poderes y mecanismos de chequeos y balances interinstitucionales e interadministrativos; d) formas de rendición de cuentas, consulta, e interrelación directa (por ejemplo, reuniones y asambleas con los constituyentes) y usualmente indirecta (como las encuestas y los medios de comunicación) con la ciudadanía y los constituyentes; e) una sociedad civil independiente que delibera y ejerce presiones y vigilancia sobre el ejercicio responsable del poder a través de la “opinión pública” y, de más en más en el siglo XX, a través de las organizaciones sociales y de intereses. Esta última tendencia, hacia la organización de la sociedad, se caracterizó por la constitución de amplias centrales obreras y por las presiones hacia la formación de órganos intermedios de decisión entre Estado y sociedad. Antes de puntualizar más este punto, abordaré el tema de la separación entre administradores públicos y sociedad, el cual es también crucial a la cuestión de la autonomía del Estado.

3.2 La separación entre administración pública y sociedad

La autonomización de la administración de lo público como esfera diferenciada de “lo privado” es el proceso de desplazamiento histórico del patrimonialismo, aún incompleto en el caso dominicano. En la modernidad, el poder político no está encarnado, no viene “de arriba”, no pertenece natural o divinamente a nadie. No es un patrimonio, porque lo determinante no es la persona sino la autoridad de la posición. El proceso de formación del Estado moderno es en buena medida el desarrollo de los procedimientos y reglas de competencia que subordinan la personalidad a la posición y que regulen el carisma individual dentro de un contexto institucional, aunque este continúa siendo, en mayor y menor grado un factor importante en la dinámica política. El poder se ejerce, pero no es apropiado. No está fijo, sino que se mueve, circula y se redistribuye, aunque no equitativamente, esto es, diferentes posiciones condensan diferentes grados y formas de ejercicio del poder.

¿Cómo se da el proceso en el cual la autoridad es separada de la personalidad y ejercida sin ser apropiada? Este proceso, que nunca está finalmente acabado, organiza la legitimación no a través de la encarnación, sino de la representación y de la burocratización, los cuales están articulados en la democracia moderna. Si la autoridad central no es impuesta por la sangre, la naturaleza o Dios, entonces ha de ser electa, o seleccionada según sus conocimientos y capacidades, en una cadena en que los "administradores" ejecutan las decisiones de los "representantes". La elección periódica permite "llenar" las posiciones de gran autoridad a la vez que induce a la rotación para asegurar que quienes las ocupen no las puedan asumir como su propiedad. Como dice Claude Lefort, este proceso vacía el trono¹³. Si no hay un sujeto destinado a ocupar el poder, eso quiere decir que la autoridad sólo puede obtener legitimidad de la sociedad misma. La autoridad se institucionaliza no para encarnar a Dios, sino para representar a la sociedad. En gran escala, este proceso fué inédito en la historia de la humanidad. Y ciertamente, al desenganchar la autoridad de figuras específicas aumentó la indeterminación y la incertidumbre. La única posibilidad de reducirlas es institucionalizando las reglas de ejercicio del poder político. La representación es un proceso de institucionalización de la autoridad de acuerdo a reglas, funciones, procedimientos y límites precisos. No obstante, no toda autoridad puede ser representativa y estar sujeta al reemplazo periódico. Esto crearía serios problemas a la memoria institucional, a la continuidad, al saber acumulado en el Estado y a la formación progresiva de sus recursos humanos. La burocratización es el proceso de conformación de un cuerpo administrativo fijo, a partir de la selección del empleo público de acuerdo a principios de mérito y profesionalidad, jurisdicciones, funciones y jerarquías concretas. El funcionariado ejerce el poder, en mayor o menor grado, de modo impersonal de

¹³ Véase Claude Lefort, *Democracy and Political Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.

acuerdo a normas objetivas y, en principio, de manera subordinada a los poderes representativos. En el Estado moderno, la representación y la burocratización aparecen en principio como lógicas complementarias que permiten un ejercicio responsable y técnicamente especializado del poder estatal, sujeto a controles y contrapuntos institucionales.

La burocratización, como proceso de separación y especialización de la administración pública respecto a la sociedad, se caracteriza por la “des-socialización de la política institucional”.¹⁴ La sociedad está alejada de decisores y ejecutores, y su presencia es filtrada a través de procesos de selectividad estatal, para disminuir las posibilidades de sobredemanda social en el Estado, minimizando los riesgos de ingobernabilidad, así como para disminuir el impacto de las diferencias de clase y estatus en los poderes públicos, el patronaje y el clientelismo. Esto minimiza los privilegios, de tal manera que la profesionalización de la administración pública facilita el tratamiento igualitario de los ciudadanos ante la ley, las normas y los procedimientos institucionales. Históricamente, la burocratización está articulada a la consolidación de la igualdad, al introducir criterios de “neutralidad objetiva” en el quehacer cotidiano de los administradores. La neutralidad objetiva implica la subordinación de la burocracia a las decisiones de los oficiales electos, su ejecución atendiendo a criterios de eficiencia y competencia, así como la provisión de servicios a la ciudadanía según normas de independencia y no alineamiento con grupos partidarios, ideológicos, o económico-sociales¹⁵. La administración puede dar respuesta a una multitud de grupos e intereses porque se ha estructurado una distancia institucional respecto a cada uno considerado en específico. Obviamente, la neutralidad objetiva es un tipo ideal y ninguna administración lo

¹⁴ Thuot, *Ob. cit.*, p.12.

¹⁵ Michiel de Vries, “Democracy and the Neutrality of Public Bureaucracy” en H. Asmerom y E. Reis, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, New York: St. Martins Press, 1996, pp. 80-81.

concretiza a cabalidad, pero la normativa, cultura organizativa y ética pública que contribuyó a basamentar redujo ciertamente la politización de las administraciones y ayudó a constituir una fuerza organizativa y jurídica, autónoma de los Estados.

La separación entre representantes y representados, y la separación entre administración y sociedad, constituyeron un monopolio institucional del Estado sobre las decisiones, gestión, y sanción públicas. ¿Cuáles fueron y son los problemas y limitaciones creadas por este modelo en la relación entre el Estado y la sociedad?

4. Los problemas de la representación

Paradójicamente, la representación introduce un problema de representatividad, entendiendo esta como el grado de inscripción y base social de las decisiones tomadas por agentes autónomos¹⁶. Si los decisores son autónomos, ¿cuál es el nivel de pertinencia social de sus decisiones? Un Estado distante de la sociedad es también un Estado con un problema pendiente de relacionamiento con su fuente de legitimidad. Si la tarea fundamental de la burocratización fue la de evacuar intereses particulares a través de la abstracción del aparato institucional, entonces su reto ha sido el de construir una revinculación, institucional y a cierta distancia, con la sociedad. Un aspecto crucial de este problema es el modo como el Estado se responsabiliza de la cuestión social, lo cual se conecta con el problema de la inclusión social. La representación produce una especie de déficit social del Estado, cuya magnitud es aún mayor, como puntualizaré en un momento, en la medida en que sean precarias las instituciones y mecanismos encargados de revincular al Estado con la sociedad, o de incluir actores sociales en por lo menos algunos ámbitos y procesos de toma de decisión. A continuación presentaré esquemáticamente tres

¹⁶ Véase Thuot, *Ob. cit.*

problemas claves generados por la representación, sin la pretensión de ser exhaustivo:

4.1 El problema de acceso social

Las separaciones entre representante y representados, y entre administración pública y sociedad, supuestas a asegurar la independencia, objetividad, y un sentido de justicia igualitaria en el ejercicio del poder de gobernar, crean no obstante un problema de acceso/exclusión de la ciudadanía a las decisiones y ejecutorias. ¿Cómo impactan los ciudadanos sobre esos procesos? El acceso y grados de inclusión/exclusión resulta diferenciado usualmente según los distintos recursos y capacidades económicas, organizativas, de acción colectiva y de inscripción en los medios de la "opinión pública" que pongan en juego los diversos sectores y grupos.

Las categorías universales de representante y ciudadano organizan las políticas y servicios públicos en términos generalizados. Esto facilita hasta cierto punto una distribución de las mismas sin privilegios especializados según categorías sociales. Pero desde el punto de vista de la ciudadanía, dicha universalidad también genera inequidad, al tratar bajo los mismos criterios de acceso a segmentos poblacionales que no disponen de las mismas posibilidades. Las políticas basadas en conceptos universales tratan de obviar los particularismos produciendo una tachadura sobre las diferencias empíricas de clase, estatus, etnia, cultura, lengua, género, etc. Pero es esa "ceguera" la que difiere y dificulta el reconocimiento de las diferencias, constituyéndose en sí misma en una fuente de inequidad. ¿Pueden, por ejemplo, los indígenas en una sociedad democrática, incorporarse a la ciudadanía bajo los mismos términos, lenguaje, y política de los otros miembros de esa sociedad? Volveré sobre este punto dentro de poco.

Desde el lado de los representantes, la pregunta empírica sobre quiénes son los representantes de la sociedad en general nos lleva a concretizar sobre su especificidad de sujetos. Histó-

ricamente, los primeros representantes eran hombres, usualmente blancos, propietarios, muchas veces miembros mayoritariamente de grupos étnicos determinados, muchas veces vinculados a empresas colonizadoras en el resto del mundo. No obstante representar a la sociedad, estaban marcados por su posición de sujeto. La distancia y déficit social creados por las estructuras institucionales de la representación (muchas de ellas transferidas como modelos a otras realidades del planeta), y las asimetrías en el acceso al Estado, tienen también que ver con las exclusiones producidas por los sujetos que las fundaron. El sistema representativo es también una relación social, y en ese sentido un sistema de inclusión/exclusión que, no obstante, se ha transformado históricamente. Pero esa fundación dejó huellas significativas. Las transformaciones progresistas en la representación (empezando por el derecho al sufragio universal) han sido logradas a través de grandes luchas desde otras posiciones de sujeto: los trabajadores, los negros, las mujeres, las minorías étnicas, los nacionalismos regionales son esos los sujetos que generaron la incompleta historia de la emancipación social en siglo XX. La masificación de la política quebró el elitismo de la representación y planteó, ya desde los grandes movimientos obreros de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el déficit social de la representación. En muchas sociedades, particularmente europeas y americanas, los movimientos obreros presionaron, con éxitos y fracasos desiguales, por la inscripción directa de sus organizaciones en ciertos ámbitos del Estado, sobretudo los de política económica y laboral. La formación de pactos tripartitas creó escenarios de decisión paralelos a la representación. Las políticas de protección social universal se instituyeron en correlación muchas veces con el impulso de los espacios de negociación entre Estado y movimiento obrero. Los pactos tripartitas, allí donde fueron exitosos, mejoraron pues los problemas de acceso y déficit social generados por la representación.

Sin embargo, el declive actual de esas estructuras replantea los problemas de inscripción social del Estado. ¿Cuáles serían las formas de interlocución entre Estado y sociedad en un contex-

to caracterizado por ejes de conflicto y actores múltiples? ¿Se avanza hoy hacia la formación de múltiples escenarios de participación, cada uno con actores específicos según el eje de conflicto correspondiente? Autores como Thuot señalan que el tramado institucional actual vehiculiza un desplazamiento del poder de la representación y de la autonomía del Estado, al crear una diversidad de espacios de negociación y concertación donde las decisiones estatales son compartidas según pautas de adecuación pragmática a las situaciones y actores sociales. Este proceso, hay que apuntar, es sin embargo muy desigual entre los distintos Estados y entre diferentes áreas de cada Estado. Probablemente, además, sea de menor magnitud que la planteada por Thuot y otros incluso en las sociedades del llamado primer mundo. Muchos de los discursos sociales que surgen en esas sociedades sugieren, más bien, un deterioro de la vigencia o representatividad de los espacios tripartitas, correspondiente al ataque conservador contra una parte de las conquistas universales del Estado de bienestar, sin que necesariamente se hayan estabilizado estructuras participativas múltiples con amplia eficacia desde el punto de vista del incremento del acceso y la disminución del déficit social. También podría pensarse en escenarios en los cuales se incrementa el acceso de ciertos actores mientras disminuye el de otros, lo cual a su vez impactaría en el déficit social según sectores y grupos. No obstante, el planteamiento de las tendencias hacia el desplazamiento de la representación por una democracia "operativa-funcional" basada en las decisiones por negociación directa sugiere algunos de los riesgos de la participación en la sociedad democrática, tema al que dedicaré un espacio al final de este trabajo.

4.2 El problema de la igualdad / equidad

En la premodernidad, las jerarquías sociales se fundamentaban en la naturaleza y lo divino. Cada cual era lo que era debido a la sangre, la herencia y la voluntad divina. El principio moderno de igualdad, según el cual los hombres nacen libres, significó una poderosa revolución, deconstruyendo y

reconstruyendo las relaciones sociales a través de una crítica de las asimetrías. La representación ha estado articulada a la igualdad. Son representados los que se consideran iguales. Por eso las luchas por el sufragio universal, del cual en principio estuvieron excluidas las mujeres, las personas de color, algunas minorías étnicas, se hicieron en el nombre de la igualdad. De tal manera, la "igualización" es un principio de transformación de la representación, expandiendo sus fronteras y modos. Al mismo tiempo, el acceso a la representación por parte de diversos constituyentes abre las compuertas a periódicos replanteamientos acerca del significado y los límites de la igualdad. ¿Quiénes son iguales? ¿Iguales a quiénes? ¿Sobre la base de cuáles estándares? ¿Cómo se representan las (des) igualdades? En función de estas y otras interrogantes, la eclosión de los movimientos de género, sexualidad, territorio, lengua, raza, etnia, nacionalidad, etc., está contribuyendo a repensar y redefinir la igualdad a través del lente de las diferencias.

La igualdad como tratamiento formal de todos de acuerdo al mismo estándar universal, y según la pauta de la neutralidad objetiva, está siendo crecientemente cuestionada desde los años 60 por los nuevos movimientos sociales. ¿Es posible una representación universal del ciudadano? ¿Son las normas y representaciones universales realmente neutras? La igualdad tiende a subsumir las condiciones particulares en el concepto de ciudadano. Pero, ¿quiénes son los ciudadanos? ¿Puede ejercerse la ciudadanía de manera uniforme, al margen de las condiciones, identidades, acceso, organización, recursos, y niveles de apoderamiento específicos de los ciudadanos? Las experiencias del Estado de bienestar resolvieron este tipo de problemas durante un período histórico equiparando al ciudadano (condición universal) con el trabajador (condición particular) y creando una protección social universal que presuponía que la principal identidad práctica de la ciudadanía era el trabajo. Un particularismo (intereses de los trabajadores) basamentó una política universal de protección social. Sin embargo, habría que hacer aquí por lo menos dos anotaciones. Primero, ese particularismo era hasta cierto grado universalizable en sociedades industriales en las que grandes segmentos de la pobla-

ción podían ser incluidos en las políticas y servicios públicos en función de su rol como trabajadores, o en todo caso de desempleados transitorios. Las grandes movilizaciones de masas articulaban las demandas de ciudadanización en estrecha relación con la mejoría de las condiciones y relaciones de trabajo. Como hemos visto, la pluralización multiplica los particularismos, dificultando que cualquiera de ellos pueda ser universalizable. En segundo lugar, el precio de la ecuación trabajador/ciudadano fue el de generar un alto grado de exclusión de las mujeres, mayormente recluidas en el espacio doméstico, entendido a su vez como no-trabajo. Si bien las mujeres se beneficiaban del Estado de bienestar, muchas de sus políticas se articularon para un trabajador y una ciudadanía pensadas en masculino. Por eso el avance de las mujeres, por ejemplo en el derecho laboral, ha sido lento y difícil.

El reconocimiento de la pobreza, y de la relación entre pobreza y género, según el hecho de que la mayor parte de los pobres a nivel mundial son mujeres, parece señalar que tratar a las mujeres *como si* fueran hombres en el ámbito laboral y de políticas de protección social genera inequidad. La neutralidad objetiva y una interpretación llana de la igualdad no permiten descubrir los roles, necesidades, y constreñimientos específicos a los géneros, dejando fuera de consideración las barreras que dificultan la relación de las mujeres con los ámbitos de la ciudadanía y con las políticas y servicios públicos. Entre esas barreras se mencionan los parámetros culturales que aún en muchas sociedades o regiones perciben a las mujeres fundamentalmente dentro del espacio doméstico, los roles domésticos y económicos que reducen la disponibilidad de su tiempo, las leyes y costumbres que disminuyen su acceso a crédito, insumos productivos, educación, empleo, información, salud, etc¹⁷. De ahí que el diseño de políticas y programas de protección social o de disminución de pobreza sin reconocimiento de las diferencias

¹⁷ Véase *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington: World Bank, 1996, pp. 148-149.

de género termine sosteniendo las exclusiones que reducen el umbral de ciudadanía de muchas mujeres, en una lógica con niveles de similitud respecto a otros grupos sociales.

Hemos puntualizado cómo la representación y el modelo burocrático a ella articulado estructuran un problema de relacionamiento con la sociedad, una distancia generadora de niveles de déficit social, inequidad y exclusión.

4.3 El problema del conocimiento tecno-burocrático

El modelo burocrático está basado en la especialización de funciones y conocimientos, y por un correspondiente nivel de profesionalización que conforma una cultura del saber técnico. El saber político, manejado por los representantes y funcionarios de primer rango, y el saber técnico de los administradores y expertos, conforman los dos vectores fundamentales en el proceso de toma de decisiones. Estos saberes generan un depósito de experticio en el Estado, pero por su propia naturaleza (representación y profesionalización) tienden a percibir a la sociedad como dato relativamente externo, cognoscible desde el punto de vista de la mirada técnica, e instrumentalizable desde el punto de vista de los fines político-partidarios.

En ese modelo, el experticio se define convencionalmente en circuitos académico-institucionales de los cuales están usualmente marginados muchos de los segmentos poblacionales beneficiarios de las políticas y programas estatales. El experticio técnico, por su maestría sobre el saber especializado, crea además la ilusión de un conocimiento autosuficiente, tendiendo a degradar el valor de las otras formas de saber no especializado. Dicho modo de conocer privilegia los instrumentos cuantitativos y la información obtenida mediante los mismos, por encima de los métodos cualitativos y de la información obtenida mediante encuentros directos con grupos ciudadanos. El énfasis en el control técnico-político de los procesos por parte del Estado es primario respecto al apoderamiento de los ciudadanos para el mejoramiento de sus estrategias y calidad de vida. La

pobreza, por ejemplo, se mide y se decide desde los escritorios de los palacios presidenciales sin involucrar a los pobres, contruidos como objetos y no como sujetos de las políticas de protección. Esto hace que las necesidades sociales se identifiquen desde arriba, en función de las concepciones de decisores, agencias de financiamiento y expertos, generando asincronías relevantes entre decisiones y necesidades reales. El modelo burocrático genera también una cultura en la que los procedimientos y medios con frecuencia resultan privilegiados como valores en sí mismos, perdiendo de vista las finalidades y los resultados esperados. Esto crea problemas de eficacia, disminuyendo el impacto potencial de las políticas. Por último, la exterioridad de los burócratas y expertos es también una forma de autoaislamiento, a la vez que de silenciamiento de voces sociales que resultan excluidas del espacio público y de la deliberación. Ese autoaislamiento dificulta las actitudes de rendición de cuentas en la gestión estatal y mantiene las evaluaciones de políticas y programas circunscritos al círculo del saber técnico.

No es mi propósito subestimar la importancia de la valoración de los criterios técnicos en la gestión de sociedades complejas, ni la importancia del ejercicio administrativo basado en el mérito profesional en oposición con el sistema de apropiación de cargos estatales por razones de simple pertenencia partidaria o de relaciones personales. El problema es que la especialización se valoriza en el modelo burocrático a la vez que se desvalorizan los saberes y formas de conocimiento popular y/o no estatales.

En países como la República Dominicana, la relación entre Estado y sociedad presenta una dimensión doblemente problemática: exhibe los problemas de la representación antes planteados, y magnificados por la precariedad del marco institucional que vincula representantes y sociedad; al mismo tiempo, sufre de un déficit de institucionalidad creado por la colonización del Estado por el clientelismo político¹⁸. La distan-

¹⁸ Véase José Oviedo, *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo: CUEPS-PUCMM, 1999.

cia creada por la representación es incrementada por la práctica ausencia de una cultura de rendición de cuentas por parte de los representantes, estos, por demás, operan sin los suficientes controles y chequeos interadministrativos que los induzcan al buen uso de los recursos públicos. Las formas e instrumentos de consulta o de relación directa e indirecta con la ciudadanía fuera de la lógica clientelista son coyunturales y tienen corta vida. Los medios de intermediación con la sociedad paralelos a la representación, como los pactos tripartitas, han sido contingentes y *ad hoc*. La ausencia de una carrera administrativa por parte del personal estatal minimiza la neutralidad objetiva, favoreciendo la generalización de los privilegios. El acceso a servicios públicos está con frecuencia sesgado por la pertenencia al partido de gobierno. La inscripción social del Estado se efectúa regularmente a través de la cooptación y de las lealtades y gratificaciones. El Estado presenta un acendrado déficit de universalidad, teniendo serias dificultades para articular formas generalizadas de protección social porque está ocupado desde adentro por intereses particularistas que inducen hacia el beneficio de ciertos grupos a expensas de otros. La demanda de participación se relaciona con los grados de exclusión social generados por el proceso de representación, así como también con aquellos emergentes de la dinámica inclusión/exclusión del clientelismo.

5. Sociedad civil y participación ciudadana

5.1 ¿Quiénes son la sociedad civil?

El “retorno de la sociedad civil”, como le llama Víctor Pérez Díaz¹⁹, se vincula a mi juicio con el fenómeno de pluralización ya enunciado aquí. La diversidad de actores y discursos que gravitan en la vida pública, y en las fronteras entre lo privado y

¹⁹ Víctor Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid: Alianza Editorial, 1993.

lo público, así como la multiplicación de organizaciones sociales bajo variopintas sombrillas temáticas, no puede sintetizarse más en ningún eje particular de conflictos, en ninguna clase o movimiento social específico. Sociedad Civil es una noción polivalente, plural, que no apunta a ser monopolizada por algún actor definido; sino a cualificar procesos de autonomización de esferas de acción social y de actores, entre sí y con respecto al Estado. Apunta también a subrayar la (re)construcción de un hilo conductor entre toda esa diferenciación social, que permita articular actores autónomos a partir de los discursos de una ética social y de una cultura cívica. Sociedad civil también se dirige a enfocar la necesidad de la sociedad de responsabilizarse parcialmente de sí misma en un mundo en el que, por un lado, se incrementan las actitudes y conductas nihilistas, y por el otro, se ha reducido la legitimidad del Estado como monopolio institucional sobre la deliberación y gestión de políticas, programas, y servicios públicos.

Precisamente porque no sitúa ningún sector social en particular, el concepto de sociedad civil tiene énfasis distintos, y sus fronteras se estrechan o amplían según las líneas de interpretación. Su uso más regular es el de diferenciar los ámbitos y actividades de carácter no estatal, subrayando su independencia de criterios, su capacidad de organización y acción, su crecientemente sofisticado nivel de conocimiento, interacción y provisión de servicios a grupos sociales, y en mayor o menor medida su capacidad de constituirse como interlocutor del Estado, frecuentemente sin embargo con una fuerte defensa de su propia autonomía. ¿Incluye la "sociedad civil" a los ciudadanos en general o sólo a los organizados? ¿Incluye a los partidos políticos? ¿Incluye al mercado y al sector privado, o básicamente al sector social sin fines de lucro? Si tomamos el concepto para reflexionar y actuar sobre *procesos*, no sobre realidades fácilmente identificables, estas preguntas no pueden ser respondidas de manera maniquea, y además los acentos en las respuestas pueden variar de una realidad social a otra. Avanzaremos aquí solamente algunas pistas de interpretación. Ciertamente, me parece que existe un énfasis dentro de los usos del

concepto, en torno a la capacidad de acción colectiva y de organización de las ciudadanas y los ciudadanos. El concepto subraya la proliferación organizativa de los grupos sociales, en un mundo en el que no obstante, la acción colectiva y la organización tienden a ser más fluidas y funcionales que en épocas anteriores. Esto es, mucha gente entra y sale de las agregaciones colectivas, mucha gente se organiza para asuntos puntuales y luego se repliega para eventualmente involucrarse de nuevo en otro asunto específico, existen organizaciones que nacen y se apagan, se iluminan posteriormente, o acciones organizadas coyunturalmente que visto su cometido desaparecen. Y existen, por supuesto, y con fuerza creciente, todas aquellas organizaciones relativamente permanentes y estructuradas, al lado de otras más informales. El punto es que la multiplicación organizativa de la sociedad y la flexibilización de los modos de organización hace difícil dividir tajantemente a los sujetos organizados de los no organizados. Por eso, decidir el contenido de la sociedad civil en un sentido exclusivo es probablemente erróneo.

Ahora bien, cada énfasis tiene su apuesta. Por ejemplo, si definimos sociedad civil como sinónimo de grupos organizados de manera estable, estaremos fácilmente recortando nuestro ángulo de visión hasta el punto en que dichos grupos parecen "representar" a la sociedad, lo cual implica una reducción de las voces ciudadanas a las organizaciones. De ahí a actuar en su nombre sin reflexionar sobre las formas de relación con los grupos sociales hay un pequeño paso. Los énfasis en la percepción del concepto de sociedad civil también generan exclusiones estratégicas.

Señalaré otro ejemplo. El énfasis en el mercado y en el sector privado como elemento central de la sociedad civil ha estado usualmente articulado a una concepción minimalista del rol del Estado, según la cual este ha de traspasar hacia las transacciones privadas un conjunto de empresas, servicios y ámbitos de gestión. Fortalecer la sociedad civil y privatizar aparecieron como fórmulas intercambiables en muchos discursos, particularmente de los 80 y parte de los 90. Esta visión, aunque de

argumentos plausibles frente a determinadas realidades del centralismo estatal, tiende a reducir la sociedad al mercado, y a otorgarle a este una potencialidad para generar solidaridades y responsabilidades cívicas más allá de sus reales posibilidades. Por otro lado, una concepción de sociedad civil excluyente del mercado y de las organizaciones del sector privado, y centrada únicamente en el tercer sector, pierde de vista el rol del mercado en la estructuración de las relaciones, oportunidades, y riesgos sociales en el mundo actual, y la estrecha vinculación entre las capacidades del sector privado y el potencial de desarrollo de la sociedad. Con respecto a los partidos, se suele pensar también en términos dicotómicos. ¿Pertenece o no a la sociedad civil? Esta pregunta reside, por un lado, en sectores de la sociedad civil que niegan cualquier representatividad a los partidos, o en miembros de partidos que prefieren verse en continuidad con la sociedad civil para no ponderar los problemas de legitimación social de los partidos. Prefiero reflexionar sobre los partidos políticos como formas de representación y mediación entre Estado y sociedad civil, cuyas apuestas fluctúan entre una y otra esfera, y cuya relación con ambos es cambiante. Incluso un mismo partido puede ser un gran canalizador e interlocutor de la sociedad civil en un determinado período, desplazando sus énfasis hacia la permanencia en el poder estatal, o recortando sus vínculos para no sobrecargarse de demandas sociales en otro período. Un maniqueísmo similar se escucha cuando se plantea una crítica a las incapacidades del Estado que termina proponiendo una especie de sustitución de los representantes y del Estado por las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la responsabilidad social. En realidad, la autonomía del Estado y la independencia de la sociedad civil se presuponen una a otra, como ha sugerido Pérez Díaz: Sólo cuando el Estado y la sociedad se separan es que la esfera estatal reconoce a la ciudadanía como sujetos de derecho, no dependientes del Estado. Esto implica límites tanto para el Estado como para la sociedad civil. Siendo autónomos, la pregunta es, ya lo he dicho, ¿cómo se relacionan? ¿cuál es la trama institucional y la calidad de relacionamiento entre Estado y sociedad? La participa-

ción ha de situarse, pues, en el contexto de esa doble autonomía característica de la sociedad democrática. La eclosión de las organizaciones ciudadanas, y el incremento en sus niveles de información, experticio, y especialización, unida a la crisis del centralismo estatal, ha posibilitado que segmentos significativos de la ciudadanía aparezcan en la esfera pública interpelando al Estado no sólo como sujetos de derecho sino también como sujetos que han de insertarse en los procesos de decisión, formulación, ejecución, y/o evaluación de las políticas y programas públicos. La participación es la intervención directa de los grupos organizados y de los ciudadanos en las instancias y procesos de la decisión y acción estatal, reduciendo el monopolio institucional del Estado sobre lo público a través de un entorno más orientado por escenarios multiinstitucionales, espacios de deliberación y de negociación, y prácticas de concertación. Aceptando el presupuesto de la participación como interrelación entre esferas en principio autónomas, este proceso remite a las preguntas acerca del por qué, quiénes, dónde, y cómo se articula la participación.

5.2 El por qué de la participación

La participación puede tender a disminuir los problemas de acceso anteriormente identificados: inequidad, y exclusión tecnoburocrática. Bajo ciertas condiciones y reglas de juego transparentes, también puede, aunque no necesariamente, contribuir a reducir el clientelismo mediante un esquema más institucional de relacionamiento y de responsabilización del Estado con la sociedad. Primero, posibilita procesos compartidos de identificación de necesidades y capacidades, en los que el saber técnico interactúa con la información y los saberes contextuales, al involucrar a actores directamente vinculados a los problemas y efectos de las políticas. Segundo, valoriza los saberes comunitarios y locales, y en general de los actores sociales participantes, lo cual es a su vez una vía de apoderamiento y construcción de autoestima. En esa dirección, multiplica las

fuentes de información y de conocimiento que sirven de base a las decisiones y diseño de políticas. Tercero, esto ofrece un alto potencial para mejorar el perfil y la eficacia de las políticas y programas a través de la presencia puntual de "stakeholders" y/o de beneficiarios. Cuarto, permite redescubrir los fines colectivos y enriquecer la dinámica interactiva del Estado más allá del cuarto frío, involucrando a decisores, formuladores, y ejecutores en deliberaciones enriquecedoras. Quinto, permite transferir conocimientos y capacidades también desde el saber técnico hacia los saberes sociales y populares, potenciando una acción social bien informada. Sexto, introduce formas de deliberación y de negociación para transformar los conflictos existentes convirtiéndolos en fuentes y procesos de aprendizaje y de gestión de lo social. Séptimo, permite una economía de costos y recursos compartidos que puede disminuir la carga estatal redistribuyéndola responsablemente. Octavo, bajo ciertas condiciones de conexión entre participación y ejecución, potencia la reorientación de políticas y programas hacia la obtención de resultados a partir del establecimiento de indicadores. En este sentido, también hace de la construcción de indicadores un proceso no solamente técnico sino a la vez social. Noveno, mejora el desarrollo de un clima de rendición de cuentas que favorece la credibilidad pública de las autoridades y la eficiencia de las acciones estatales. Décimo, permite agregar experticios, estatales y no estatales, en la resolución de problemas sociales.

Señaladas las *posibles* ventajas de la participación, es importante sin embargo, situar su principal limitación vinculada a las razones y problemas de la representación. Puesto que no todos podemos participar a la vez en todo, la participación es siempre parcial y selectiva. Una política hacia la mujer no puede construir escenarios en los que participen todas las mujeres, ni de manera similar todos los campesinos, o a veces ni siquiera todos y todas las beneficiarias de un programa o de un proyecto. Tampoco puede asumirse que los grupos o la sociedad están representados por las organizaciones. La participación no necesariamente obedece a la representación. De hecho, la inclusión de organizaciones inscribe siempre la pregunta acerca de

la legitimidad social de esas organizaciones y acerca de cuáles procesos de inclusión y quizás de representación se dan en su interior y en sus vínculos con grupos sociales. Las fórmulas de inclusión y de representación de todo proceso participativo han de ser pues sometidas a interrogantes que son al mismo tiempo metodológicas y políticas. Si la participación total es casi siempre imposible, entonces quiénes, dónde, cómo y para qué participan son cuestiones claves, preguntas que reconocen que la participación ha de ser selectiva y que su carácter no puede responder a una fórmula general, sino que es siempre polémico y abierto. A continuación ofreceré algunas pistas para evaluar la calidad y estrategias de la participación en función de esas preguntas.

5.3 *¿Dónde, quiénes, cómo participan, para qué?*

Las opciones y momentos de la participación son múltiples, variando según sus *niveles, grados, públicos e instancias*. Según el momento del proceso, la participación puede inscribirse en el diagnóstico, deliberación, decisión, formulación, ejecución y/o evaluación de los asuntos públicos. Rara vez la participación se verifica en todos los momentos de ese complejo proceso. De entrada, un criterio para establecer su significación se refiere precisamente a la "ubicación" de la participación. La participación en la evaluación de resultados, por ejemplo, no tiene usualmente la misma intensidad sobre la definición de políticas y programas que la participación en las decisiones. Por otro lado, la decisión compartida se potencia o no, si los actores son incluidos (y las posibilidades metodológicas son diversas) en la formulación y en la ejecución de las acciones. En caso de no serlo, las decisiones podrían no corresponderse con la formulación o con los modos de ejecución acordados. La participación en la ejecución, manteniendo el Estado la exclusividad de las decisiones, podría responder a un genuino interés estatal en propiciar algún nivel de cogestión, pero también podría tratarse de una salida coyuntural para transferir una responsabili-

dad o para instrumentalizar o cooptar un sector. Al revés, una participación en el diagnóstico o las decisiones, desconectada de los procesos reales de formulación y ejecución (o de ausencia de ellas) podría terminar en un simulacro de participación. En la República Dominicana, donde no abundan las experiencias participativas, el Diálogo Nacional realizado en los 90 marcó un hito en términos de una convocatoria y movilización multitudinaria de sujetos para la elaboración de un "proyecto de nación" a través de asambleas realizadas en todo el país. La principal contribución de dicho proceso fue la de demostrar que la participación es posible. Su principal limitación: que las decisiones tomadas en forma compartida no estaban vinculadas a una estructura moderna de formulación y coherenciación de políticas públicas, inexistente en el Estado dominicano. El resultado fue el de un amplio proceso participativo sin indicadores ni resultados claros, lo cual paradójicamente puede desinflar la legitimidad social de la participación, desintegrándola. La relación entre decisión y ejecución ha de vincularse, pues, a la pregunta sobre el para qué de la participación.

El grado en que los participantes son involucrados es también fundamental. ¿Quién inicia la convocatoria? ¿Se trata de una convocatoria compartida, o es efectuada sólo por una instancia estatal? ¿Cómo se efectúa la convocatoria? ¿Cuáles reglas establece? Estas preguntas son importantes porque muchas veces nos permiten ver intenciones reales e interrogarnos sobre las perspectivas del acceso al escenario de participación. ¿Quién y cómo se definen los problemas y la construcción de la agenda? ¿Quién define las reglas y/o la agenda condiciona las pautas de inclusión y exclusión y la orientación temática del proceso? Es necesario mantener una sensibilidad y ojo crítico respecto a la normativa que regula la experiencia de participación. Su ausencia o definición unilateral puede resultar en procesos caóticos, ineficientes, o con serios problemas de exclusión. La deliberación sobre las reglas de participación es un momento crucial en la dirección y configuración del proceso mismo, en su calidad. ¿Se trata de una participación a nivel de la información,

para mejorar el diagnóstico de los problemas, pero que no envuelve a los actores en ningún otro de los momentos del proceso? En ese caso la participación tiene más bien un valor en función del proceso técnico, el cual no es despreciable en absoluto, pero no conduce necesariamente al apoderamiento social ni a una redefinición de formas de decisión y ejecución. ¿Se trata de una consulta, reservándose el Estado el monopolio institucional sobre las decisiones, o participan los actores en la decisión misma? En la República Dominicana, la negociación de los acuerdos comerciales fue efectuada en 1997-1999 sobre la base de los resultados de un consenso de actores involucrados de manera voluntaria, vía convocatoria en la prensa, por la Comisión de Negociaciones de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. La convocatoria abierta garantizaba en principio un alto nivel de involucramiento de todos los actores concernidos. La agenda fue también compartida, así como los diversos escenarios de negociación. Las políticas resueltas obedecieron a un proceso de formación de consensos. La percepción de los participantes fue la de que el proceso impulsó verdaderamente la deliberación, la negociación y la concertación, y la de que fue un proceso orientado hacia resultados. La convocatoria sin embargo, pese a su carácter abierto, limitó el acceso a ciertos grupos debido a que no se planteó otro de los puntos claves de la participación: el acceso a recursos condiciona el potencial de participación. Aquellos grupos que no poseían recursos técnicos cualificados o fondos de consultoría tuvieron en varios casos que retirarse o bajar el perfil de su participación. Los grupos económicamente ya apoderados fueron los que contaron con mayores posibilidades de participación. El ejemplo ilustra la necesidad de considerar el costo de la participación como un factor importante para generar condiciones de equidad, incluso en procesos formalmente abiertos. Si las reglas hubiesen creado un fondo de participación esto hubiese probablemente mejorado el acceso.

Otra interrogante importante se relaciona con los públicos participantes. Hemos visto que los públicos se construyen desde la definición de la convocatoria y de las reglas de acceso.

Pero es importante avanzar en esa pista. La estrategia participativa puede poner énfasis en los llamados "stakeholders", o actores que se vinculan directamente con el problema o temática en cuestión y con sus posibilidades y vías de resolución. O puede acentuar la participación de los beneficiarios directos, involucrando a los grupos destinatarios de los efectos de las políticas o programas. También puede poner acento en aquellos grupos especialmente vulnerables o marginados de todo el proceso de la política en cuestión. Cada opción o énfasis tiene riesgos de inclusión y exclusión a los que es necesario estar alertas²⁰. Una participación centrada en "stakeholders" da relevancia a los más poderosos, usualmente organizaciones, y puede ser básica para viabilizar la resolución de problemas. Pero también puede evacuar del proceso a aquellas voces no organizadas y menos poderosas, con menor acceso a recursos, las cuales son en principio los beneficiarios potenciales de las decisiones o ejecuciones. Una participación centrada en beneficiarios aumenta su focalización pero reduce su perspectiva y puede incluso ser sesgada por los intereses inmediatos de los beneficiarios, sin considerar suficientemente los problemas a mediano plazo y en un contexto más global. Una participación que enfatice los grupos más vulnerables y marginados facilita la expresión de voces usualmente silenciadas o excluidas de lo público, pero puede también excluir o no considerar suficientemente a "stakeholders" que son cruciales para viabilizar el proceso. Obviamente, una participación que combine los tres elementos es de alta intensidad y espectro, pero encontrará quizás dificultades en coherenciar los intereses de los tres grupos.

Problemas similares han de ser enfrentados por los procesos que enfatizan el consenso por encima de la deliberación pública y de las diferencias. O, por el contrario, aquellas formas de participación que permiten expresar y constituir divergencias sin enfatizar formación de consensos. En el primer caso,

²⁰ Véase Tim Holmes y Ian Scoones, *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North to South*. IDS Working Paper 113. Institute of Development Studies, 2000.

los resultados pueden tener mayor apoyo y condiciones de ejecución al obedecer a acuerdos entre actores importantes. Pero a la vez enfrentan dos problemas: primero, son usualmente sacados de agenda los temas en que las divergencias son potencialmente mayores, a veces al margen de que podrían ser altamente relevantes, e incluso influir sobre la viabilidad de los temas de consenso; segundo, el consenso tiende a asumir una representatividad social que no tiene. Los actores de un proceso de formación de consensos han de tener cuidado de no pretender “representar” a la sociedad, tratando de encontrar formas de relacionamiento con sectores que no participan en la mesa de negociación para incrementar su legitimidad y el espectro de voces de alguna manera inscritas en los acuerdos. Muchas veces se puede preservar la riqueza temática a la vez que se producen consensos y se registran diferencias a través, por ejemplo, de la elaboración de un menú de opciones en las que los problemas son tratados y sus diversas alternativas son formuladas y presentadas, trabajadas por la deliberación, llegando a acuerdos en aquellas áreas y opciones que tengan mayor potencial de convergencia. Las divergencias, sin embargo, quedarán registradas y trabajadas para ser retomadas quizás posteriormente, en un proceso que ve al consenso y al disenso como realidades cambiantes sobre cuyos cambios intervienen los sujetos en conflicto.

Finalmente, unas reflexiones sobre el nivel de formalización de la participación y en torno a las metodologías de participación. Es preciso subrayar que cada una de las opciones participativas que se articulen, en función de las preguntas anteriormente señaladas, ha de ser vehiculada por metodologías de participación específicas. En la República Dominicana, la participación tiende a reducirse al asambleísmo. Y si bien las asambleas permiten la expresión de muchas voces que quizás de otra manera no serían tomadas en cuenta, su tamaño puede operar transformando la consulta en un agregado contradictorio de posiciones que muchas veces no tienen viabilidad técnica o económica. Otras metodologías, como las de investigación participativa, incluyen el desarrollo de habilidades de informa-

ción y discusión técnica en los sujetos populares, en pequeña escala, a la vez que permiten estructurar algunos escenarios de deliberación más amplios. En cada caso, la metodología es el filtro técnico de la participación, modulando su alcance y eficacia, y ha de ser objeto de discusión entre los organizadores y con los participantes del proceso. El grado de formalización de la participación es importante. La participación formal ha de responder a la pregunta para qué se participa, cuál será el impacto sobre el proceso de gobierno y las condiciones de vida de la población. En ese sentido es necesario interrogarse sobre el rol real de las instituciones formales de participación y sobre su cercanía o articulación a las instancias de decisión o ejecución real. Esta pregunta responde a una inquietud sobre la eficacia de la participación, o de si por el contrario se trata de un simulacro cuyo impacto es mínimo y más bien simbólico y ritual.

5.4 Los riesgos de la participación

Una vez planteados un conjunto de atributos de la participación, debemos subrayar algunos de sus riesgos. En el enfoque participacionista, la participación aparece como sustituta de la representación. El problema es que, a diferencia de la representación política, la participación no se da a través del sufragio universal. Por tanto, la participación involucra a determinados actores y grupos ciudadanos, pero no necesariamente a otros. La participación no es universalizable, es siempre selectiva, y usualmente sectorial. Únicamente es universal en los casos plebiscitarios, pero no puede gobernarse por plebiscito. Un Estado que funcione privilegiando sistemáticamente la participación sobre la representación no es necesariamente más democrático. Al contrario, podría estarse vinculando selectivamente a ciertos temas, sectores y grupos y a ciertas organizaciones, en detrimento de otros. Cuestiones universales, como la protección y la seguridad social, por ejemplo, podrían ser postergadas, reducidas, o escamoteadas por el Estado a cambio de la inclusión de actores claves, pero más restringidos, en

procesos más focalizados. De manera similar, la participación tiende a hacer énfasis en las organizaciones, pudiendo aceptar los intereses de las mismas como si representaran a la ciudadanía y no a sectores de la misma.

Un reto significativo planteado por la participación es el de la coherenciación de las políticas públicas. La creciente especialización y dispersión del Estado en áreas que interactúan, negocian, y se comprometen con grupos y sectores concretos, podría crear una serie de demandas no necesariamente compatibles, y con frecuencia contradictorias. El Estado podría sobrecargarse de compromisos que afectan su capacidad, recursos y la coherencia de las políticas y programas públicos. En ese sentido, la representación cumple un papel de integración que la participación no necesariamente juega. El miedo a la ingobernabilidad es el extremo de este problema, pero el mismo puede también manifestarse en la fragmentación de las políticas públicas, por ejemplo entre la política económica y la social, de no consolidarse las instancias de coordinación entre las diversas áreas del Estado. Una de las funciones de la representación es hacer un trabajo de articulación y síntesis sobre las demandas sociales. La multiplicación de demandas de derechos concretos y la participación de sectores con necesidades e interpelaciones tan diversas (por ejemplo, las reivindicaciones de una minoría étnica, o de las madres solteras, para citar dos casos, no son necesariamente compatibles con las de las asociaciones sindicales) podría conducir a esquemas particularistas de reconocimiento y distribución. Mientras decrecen las solidaridades universales que la sociedad construye primordialmente a través de la representación, aumentarían las solidaridades particularistas, tendiendo a encerrar a cada sector en sus propias demandas e identidades. En el terreno de la política social, por ejemplo, se restringen las conquistas universales de la ciudadanía mientras se hace hincapié en la focalización. Pero la focalización, válida desde el punto de vista de la vulnerabilidad específica de ciertos grupos, no instaura un cinturón de protección, aún sea básico, para toda la ciudadanía, dejando fuera a aquellos grupos o segmentos que no están por debajo del um-

bral más significativo de pobreza, pero que pueden estar cercanos o tener grandes incertidumbres de futuro. La focalización, en ese contexto, podría convertirse en una forma de exclusión social.

La representación y la participación podrían verse como principios competitivos de organización de la relación entre Estado y sociedad y de redistribución del poder estatal. Como he señalado antes, algunos autores plantean el debilitamiento de las esferas de representación a través de una tendencia hacia el pragmatismo particularista del Estado. En sociedades como la dominicana, con un fuerte déficit de participación, esta no es una tendencia fuerte. Sin embargo, hay que notar que los déficits en las prácticas de representación universal y el alto grado de intervención de intereses particulares en el Congreso, conduce sistemáticamente a una cierta parálisis legislativa que afecta las posibilidades de cambio tanto en el terreno económico, en el social como en el de las reformas institucionales. El Poder Ejecutivo, por otro lado, sin un enfoque participativo, ciertamente recurre con frecuencia a negociaciones y arreglos concretos con sectores específicos, dentro de un "pragmatismo" que crea, sin embargo, problemas de coherencia en las políticas y programas. Esto produce un problema de universalidad en las decisiones del Estado. Mientras una ley de carácter universal como la seguridad social ha estado empantanada por años, el Estado se vincula de manera contingente con los problemas sociales y con sectores específicos. Uno de los resultados del déficit de universalidad es el de cortocircuitar la protección social de los ciudadanos en general. Sin que este escenario implique una voz de alerta en contra de la participación, los riesgos del desplazamiento de la representación universal por esquemas de participación y negociación nos conducen a valorar la necesidad de estrategias que perciban a la representación y a la participación como lógicas distintas pero complementarias. La participación permite profundizar el enfoque de la decisión y acción estatal inscribiendo las realidades empíricas de los actores sociales. La representación permite ampliar el enfoque hacia la sociedad inscribiendo la generalidad de la ciudadanía y posibilitando procesos, en la RD aún incompletos, de ciudadanización.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich. *La democracia y sus enemigos*. Paidós: España, 2000.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony; Lash, Scott. *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- Dallmayr, Fred. "Postmetaphysics and Democracy" en *Political Theory*, número 21, volumen 1, 1993.
- De Vries, Michiel. "Democracy and the Neutrality of Public Bureaucracy", en H. Asmerom; E. Reis, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Gran Bretaña: MacMillan Press LTD, 1996.
- Holmes, Tim; Scoones, Ian. *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North to South*. IDS Working Paper 113. Institute of Development Studies, 2000.
- Laclau, Ernesto. Power and Representation, In Poster, Mark (ed.): *Politics, Theory, and Contemporary Culture*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 290.
- Lechner, Norbert. "La política, ¿Debe y puede agotar la representación social?". En Mario dos Santos (coord.) *¿Qué queda de la representación política?*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1992.
- Lefort, Claude. *Democracy and Political Theory*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1988.

Nordlinger, Eric. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

Oviedo, José. *Cabeza de Medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*. Santo Domingo: Editora Centenario, CUEPS-PUCMM, 1999.

_____. "Notas sobre los "momentos" de la democratización y las transformaciones de la democracia" en *Revista Género y Sociedad*, INTEC, No. 2, 1994.

Thuot, Jean F. *La Fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*. Paris: Nota Bene, 1999.

The World Bank. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington: World Bank, 1996.

GESTIÓN ESTATAL Y PARTICIPACIÓN

Flavio Darío Espinal

1. Introducción

El objeto principal de este trabajo es examinar los problemas, desafíos y dilemas relativos a la conformación de una gestión estatal que combine la capacidad decisoria y la eficiencia ejecutiva con la participación ciudadana, los contrapesos institucionales y la transparencia administrativa. De hecho, se trata de una vieja problemática tanto de carácter teórico como práctico en la historia de la democracia, la cual adquiere una renovada vigencia en sociedades que se encuentran en procesos de transición o consolidación de la democracia, como es el caso de la República Dominicana y la mayoría de los países de América Latina.

Entre las interrogantes que sirven de guía para examinar esta cuestión están las siguientes: ¿Cómo hacer compatible la existencia de un sistema de contrapeso de poderes con la gobernabilidad política y la fluidez en los procesos de toma de decisión en las instituciones estatales? ¿Cómo construir un Poder Ejecutivo que disponga de suficiente capacidad de decisión y ejecución sin que esto conlleve un menoscabo de los otros poderes del Estado? ¿Cómo fortalecer la participación y la representación de los ciudadanos en los órganos del Estado al tiempo que se fortalece la capacidad de gestión de dichos órganos? ¿Qué papel le corresponde jugar al Poder Legislativo? ¿Qué otros mecanismos podrían crearse para lograr mejores contrapesos, mayor transparencia administrativa y controles más eficaces por parte de la ciudadanía?

Otro aspecto a explorar es el que tiene que ver con las dificultades y tensiones que se dan entre la gestión técnico-burocrática del Estado y la participación social, sobre todo en escenarios nacionales e internacionales caracterizados por la existencia de problemas cada vez más complejos y por la emergencia de múltiples actores de la sociedad civil que exigen que sus intereses y demandas sean tomados debidamente en cuenta en los procesos de toma de decisión en el ámbito de los órganos del Estado.

Entre las interrogantes que sirven de pautas para discutir esta temática están las siguientes: ¿Cómo fortalecer la capacidad técnica del Estado sin que esto implique una "tecnocratización anti-democrática" que sea indiferente a las demandas de los diferentes sectores sociales y a las dinámicas político-institucionales que se dan en la sociedad? ¿Cómo hacer compatible la interrelación Estado-sociedad civil sin que se socave la capacidad y la autoridad de las instituciones estatales para ejercer las funciones que le corresponden según las normas constitucionales y legales? ¿Cómo institucionalizar procesos permanentes de consultas con instituciones de la sociedad civil en los procesos de gestión estatal sin que esto conlleve una parálisis en la toma de decisiones? ¿Cómo superar progresiva y sostenidamente las prácticas clientelistas y patrimonialistas en el Estado y fortalecer, en cambio, la racionalidad administrativa, el imperio de la ley y la equidad en la distribución de los recursos? ¿Qué es lo que corresponde hacer ante la crisis de representatividad de muchas de las sociedades democráticas contemporáneas, crear mecanismos de democracia directa o fortalecer las instancias de representación política?

Todas estas interrogantes tienen una relevancia no sólo de carácter general, sino también en el contexto de la sociedad dominicana, ya que si bien ésta ha experimentado durante los últimos años avances significativos en el camino de la democratización (alternabilidad política, mejoría en el sistema electoral, fortalecimiento del Poder Judicial, mayores libertades públicas), tiene también serios problemas y desafíos que enfrentar en lo que concierne tanto al desarrollo de una gestión estatal cada

vez más eficiente como a la creación de espacios de participación de los diferentes sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisión en los diferentes niveles políticos y administrativos del Estado. Lo mismo puede decirse en relación a los sistemas políticos latinoamericanos en general, en los que, luego de procesos de transición del autoritarismo a la democracia, está planteada como una cuestión prioritaria la cuestión de consolidar y mejorar la calidad de las instituciones democráticas.

2. Gobierno fuerte, gobierno democrático

En defensa de la ratificación de la Constitución norteamericana que había sido aprobada por los constituyentes de Filadelfia en septiembre de 1787, James Madison, junto a Alexander Hamilton y John Jay, planteó el tema crucial de cómo construir un gobierno que fuera, a la vez, fuerte y respetuoso de las libertades ciudadanas. Como señaló Madison en uno de los más famosos de los llamados "Papeles Federalistas" (*The Federalist Papers* No. 37): "Entre las dificultades encontradas por la convención (de Filadelfia), una muy importante consistió en combinar el requisito de estabilidad y energía en el gobierno con la inviolable atención que se le debe a la libertad y la forma republicana".¹ Y añadió que "si los constituyentes no hubieran logrado sustancialmente esa parte de su objetivo, ellos hubieran completado de manera imperfecta el objetivo de su designación y las expectativas del público".²

Por su parte, Alexander Hamilton planteó la cuestión de la fortaleza del gobierno en términos todavía más categóricos: "La energía en el Poder Ejecutivo es la característica definitoria del buen gobierno. Un Ejecutivo débil implica una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra frase para una mala ejecución; y un gobierno mal ejecutado, independiente-

¹ Alexander Hamilton; James Madison; John Jay, *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter, New York: MENTOR, 1961, p. 226 (traducción libre del autor).

² *Ibid.*

mente de lo que pueda ser en teoría, debe ser, en práctica, un mal gobierno".³

Estas preocupaciones y consideraciones fueron articuladas por Madison y Hamilton en un contexto político en el que el objetivo primordial de los fundadores de la nación norteamericana era superar la debilidad, la incoherencia y la ineficiencia del esquema confederal que se dieron inmediatamente después de la declaración de independencia mediante la adopción de un ordenamiento constitucional que reconciliara los principios de eficiencia y energía en el desempeño gubernamental con los de respeto a las libertades y el equilibrio de poderes.

La concepción constitucionalista propuesta por Madison no estuvo basada en una política de las virtudes humanas (como bien dijo él, "si los hombres fueran ángeles los gobiernos no fueran necesarios"⁴), sino en la premisa de que el poder es de una naturaleza "atropellante", lo cual requiere de un sistema de "controles constitucionales" en el que las diferentes ramas del gobierno actúen como contrapeso de las otras para que cada cual se mantenga dentro de sus propios límites. Es decir, la cuestión no era confiar ciegamente en la sabiduría y la bondad de los seres humanos para el manejo de la cosa pública ni tampoco hacer de las instituciones del Estado entidades que oscilaran entre la omnipotencia y la impotencia, sino crear los mecanismos de control y balance que hicieran posible un gobierno ágil y efectivo sin detrimento de las libertades ciudadanas.

Como ha señalado el pensador liberal norteamericano Stephen Holmes, los fundadores de Estados Unidos se enfrentaron al doble problema de, simultáneamente, limitar y reforzar el gobierno, lo cual resultó "en un régimen constitucional que no fue ni tiránico ni débil".⁵ O dicho en los términos que lo planteó Raymond Aron en sus reflexiones generales sobre los regímenes democráticos, hay que evitar que éstos sufran de

³ *Ibid.*, p. 423.

⁴ *Ibid.*, p. 322.

⁵ Stephen Holmes, "The Liberal Ideal", *The American Prospect*, No. 7, 1991, p. 87.

“demasiado oligarquía” o “demasiado democracia”. En el primer caso, dice Aron, dichos regímenes se erosionan y corrompen “debido a que una minoría manipula las instituciones”, y en el segundo cuando “los diferentes grupos empujan sus reclamos demasiado lejos y no hay autoridad capaz de salvaguardar los intereses generales”.⁶

Por supuesto, estos dilemas políticos e institucionales se han presentado en todas las sociedades en las que se ha planteado la cuestión de la construcción de sistemas de gobierno democráticos. En la República Dominicana, por ejemplo, problemas similares a los que enfrentaron Madison y Hamilton en la fundación de los Estados Unidos estuvieron bien presentes en las preocupaciones políticas de los fundadores de la nación dominicana, como lo atestigua el interesante informe rendido por la comisión encargada de redactar el borrador de la primera Constitución, en el cual se plantea con una claridad extraordinaria la tensión entre libertad y autoridad, entre eficiencia ejecutiva y gobierno responsable, entre derechos privados y bienes públicos.⁷

Dilemas semejantes se presentaron en todos los procesos de fundación de las naciones latinoamericanas desde principios del siglo XIX, aunque, como en el caso dominicano, en esas experiencias se impuso un patrón de desarrollo histórico marcado fundamentalmente por la oscilación entre el autoritarismo y la anarquía. Es decir, se crearon y desarrollaron regímenes políticos en los que predominó la personalización excesiva del poder, el uso de la violencia para dirimir los conflictos políticos, la ausencia de derechos y libertades, así como la carencia de un Estado que hiciera cumplir el imperio de la ley y articulara los

⁶ Raymond Aron, *Democracy & Totalitarianism: A Theory of Political Systems*, Michigan: The University of Michigan Press, 1993, pp. 109-110.

⁷ Cfr. “Informe hecho por la comisión encargada de redactar el programa de Constitución, al Soberano Congreso Constituyente de la República Dominicana al tiempo de someterlo a la discusión”, reimpresso en Javier Malagón Barceló y Malaquías Gil Arantegui, *La Primera Constitución Política de la República Dominicana: Constitución de San Cristóbal del 6 de noviembre de 1844*, Santo Domingo: Pol Hermanos, 1994, pp. 25-33.

múltiples intereses de los diferentes sectores de la sociedad. No es la ocasión, desde luego, para explicar las causas de ese desarrollo histórico, en el que intervinieron factores tales como los antecedentes políticos, institucionales y culturales de la época colonial, las estructuras de poder de la tierra y de los recursos económicos en sentido general, las divisiones étnicas, sociales y regionales, la ausencia de tradiciones democráticas y liberales, entre otros.

Lo importante a destacar es que una de las características más sobresalientes de los regímenes políticos de los países latinoamericanos, incluyendo la República Dominicana, ha sido el fracaso en lo que concierne a la construcción de arreglos político-institucionales en los que se combine la estabilidad, la gobernabilidad y la eficiencia con la participación democrática, el respeto a los derechos ciudadanos y el balance de poderes. Dicho de otro modo, en América Latina ha habido un déficit histórico crónico de mecanismos eficaces de gestión estatal que sean compatibles con el ejercicio de la democracia. Más bien, el poder se ha construido a expensas de la libertad y de la participación, y viceversa, cuando estas últimas han ganado terreno no ha sido del todo posible articularlas a proyectos de orden y estabilidad en el Estado.

3. Estado y consolidación de la democracia en América Latina

La problemática de la relación entre gobierno efectivo y participación democrática tiene suma importancia en las sociedades latinoamericanas contemporáneas en la medida en que, tras los procesos de transición a la democracia que tuvieron lugar desde finales de los años setenta hasta principios de los años noventa, dichas sociedades enfrentan todavía serios problemas que impiden la consolidación de los sistemas democráticos. Es decir, si bien los países de América Latina han experimentado avances considerables en el camino de la democratización política, hay en todos ellos, en mayor o menor gra-

do, nudos problemáticos en lo que tiene que ver con la gestión estatal, la gobernabilidad, el equilibrio de poderes, la inclusión política y la efectividad de la ley.

En este sentido, Guillermo O'Donnell sostiene que, a pesar de los procesos de apertura y democratización que han tenido lugar en las sociedades latinoamericanas, el Estado en dichas sociedades presenta problemas y niveles agudos de crisis en tres dimensiones: una es la dimensión del Estado como conjunto de mecanismos burocráticos capaz de realizar sus funciones efectivamente; otra es la dimensión del Estado como ejecutor y garante de la efectividad de la ley en todo el cuerpo social; y la otra es la dimensión del Estado capaz de sostener la legitimidad de sus decisiones sobre la base de que responde al bien común y no a intereses particulares, grupales o personalistas.⁸

Como señala O'Donnell, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas el Estado carece de autoridad y efectividad para imponer su propia legalidad en una variedad de ámbitos, lo que hace que vastos segmentos de la población estén totalmente excluidos del beneficio de reglas e instituciones estatales imparciales y equitativas. Este autor ha construido una tipología para caracterizar diferentes situaciones en lo que respecta a la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas: a) una "legalidad completa" cuando los derechos y las garantías de los ciudadanos no sólo están reconocidos formalmente, sino que existen las instituciones y la voluntad para hacerlos respetar; b) una "legalidad truncada" cuando no existe (o es totalmente ineficaz) un sistema de normas e instituciones que haga cumplir el imperio de la ley; y c) un "Estado esquizofrénico" cuando hay una mezcla de elementos democráticos y autoritarios, como son los casos en los que se cumplen, por ejemplo, las reglas electorales pero no hay una protección eficaz de los dere-

⁸ Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)", *Hellen Kellog Institute Working Paper #192*, abril 1993, pp. 4-5.

chos ciudadanos.⁹ Su argumento es que en América Latina los regímenes políticos, en su mayor parte, han oscilado entre la segunda y la tercera categoría, y aún después de los procesos de democratización política que se dieron en las últimas décadas del siglo XX, dichos regímenes muestran serias deficiencias en lo que tiene que ver tanto con el desempeño de las funciones burocráticas del Estado como con la efectividad en la aplicación de la legalidad.

Dadas esas características, O'Donnell sostiene que los regímenes políticos latinoamericanos post-transición democrática no han avanzado necesariamente hacia democracias consolidadas, sino que muchos de ellos se han convertido en "democracias delegativas". Es decir, regímenes políticos en los que, si bien las autoridades son electas en procesos electorales abiertos, libres y competitivos, no se cumplen del todo (y a veces ni siquiera mínimamente) las condiciones de limitación y contrapeso de poderes y de respeto a los derechos ciudadanos. Lo que predomina más bien es la existencia de regímenes fuertemente personalizados, con gran concentración del poder y un precario nivel de institucionalización. Como señala este autor, en democracias no institucionalizadas como las de América Latina, el lugar de las instituciones formales es ocupado por prácticas no formales pero fuertemente operativas, como son el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción.¹⁰

A las debilidades y las deficiencias del Estado en América Latina en los términos en que los ha planteado O'Donnell, se une la cuestión del déficit de participación y representación de la ciudadanía en los sistemas políticos latinoamericanos como herencia de una variedad de regímenes autoritarios y como resultado también de procesos de democratización incompletos que no han conducido a una articulación e institucionalización de espacios apropiados de inserción ciudadana en la vida del

⁹ *Ibid.*, pp. 10-12.

¹⁰ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Volumen 5, No. 1, enero 1994, pp. 58-59.

Estado. De hecho, los sistemas políticos latinoamericanos han estado afectados por una ausencia o una presencia deficiente y precaria de lo que Isaiah Berlin denominó “libertad positiva” y “libertad negativa”¹¹, es decir, tanto de instituciones que materialicen efectivamente la soberanía popular como de mecanismos que protejan los derechos y las libertades individuales.

Aún después que los procesos de transición del autoritarismo a la democracia de los sistemas políticos latinoamericanos han cumplido una secuencia temporal relativamente larga se percibe una profunda distancia entre el Estado y la sociedad, lo cual refleja y a la vez reproduce problemas serios de representación y representatividad políticas. Entre estos problemas se destacan: 1) el sentimiento de exclusión y marginación que experimentan amplios segmentos de la población con relación a la comunidad política en sentido general y a los procesos de toma de decisión de manera particular; 2) la incapacidad de los mecanismos institucionales existentes de canalizar y procesar las demandas de los diferentes sectores sociales, lo cual da lugar a manifestaciones extra-institucionales de movilización social y política que ponen en juego la gobernabilidad misma de los sistemas políticos; 3) el predominio de prácticas clientelistas, patrimonialistas y sultanísticas¹² en el manejo del Estado, lo cual impide que se materialice uno de los componentes centrales del Estado de derecho como es el establecimiento de reglas claras, predecibles y ciertas que pauten la relación entre el Estado y los ciudadanos; 4) la existencia de actores tradicionales de la vida política e institucional, como son los partidos políticos y la burocracia estatal, que actúan no en función de representar los intereses generales de la colectividad, sino de incrementar y reproducir su propio poder; y 5) el predominio

¹¹ Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty”, en *Four Essays on Liberty*, New York: Oxford University Press, 1970, p. 130.

¹² Sobre el concepto “sultanístico” Cfr. Jonathan Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998, pp. 2-59.

de instituciones estatales ineficientes y sistemas de justicia precarios que no son capaces de ofrecer los servicios fundamentales que están llamados a brindar a la ciudadanía, lo cual afecta sensiblemente la legitimidad de los sistemas políticos.

No puede pasarse por alto el hecho de que los procesos de democratización política en América Latina coincidieron con la llamada "crisis de la deuda" de la década de los ochenta, lo cual representó una gran presión a las incipientes instituciones democráticas en la medida en que éstas tuvieron que enfrentar situaciones económicas muy complejas, fuertes presiones de los organismos internacionales, amplias protestas sociales y la dislocación de relaciones sociales tradicionales. Si el desmantelamiento de las instituciones de los regímenes autoritarios es una tarea compleja, mucho más lo es cuando esa tarea tiene que realizarse en el marco de situaciones de crisis económicas que desbordan muchas veces la capacidad de respuestas de los Estados poniendo en entredicho la gobernabilidad misma de los sistemas políticos.

En este sentido, hay que señalar que cuando se llevaron a cabo los primeros programas de ajuste y reformas económicas en América Latina, incluyendo la República Dominicana, el énfasis fundamental se puso en corregir desequilibrios fiscales, controlar la inflación, restablecer la capacidad de pago de la deuda externa, privatizar las empresas estatales, desregularizar las actividades económicas, y abrir las economías a la competencia internacional. Sin embargo, en la agenda de reformas promovida por los organismos internacionales no se incluía ni el tema de las reformas políticas ni el tema del desarrollo social. Por ejemplo, no hubo durante la década de los ochenta mayor interés por parte de los organismos internacionales en plantearse el impacto que las medidas económicas podrían causar en la calidad de la gestión gubernamental, por lo que tampoco hubo canalización de recursos para promover reformas políticas que apuntalaran los procesos de democratización. Se produjo, pues, un fuerte reduccionismo economicista que no tomó debidamente en cuenta las necesidades de orden institucional ni las sensibilidades de los diferentes sectores de la sociedad.

Se produjo, entonces, una especie de paradoja: la transición democrática tuvo lugar en contextos de crisis económicas -fuertes déficits fiscales, altos niveles de inflación, empresas estatales altamente deficitarias e ineficientes, esquemas proteccionistas agotados frente a los cambios de la economía internacional, deterioro de las balanzas comerciales, pérdidas progresivas de las reservas de divisas, etc.- lo cual llevó a los gobiernos recién electos a tomar decisiones drásticas para reencauzar las economías de sus países. Esto es, el manejo de la crisis económica de los años ochenta estuvo marcado por una fuerte concentración del proceso de toma de decisiones en manos de los Poderes Ejecutivos a través de lo que se denominó el "decretismo" (decisiones ejecutivas sin contrapeso legislativo, muchas veces en violación a la normativa constitucional), lo cual se dio acompañado de una "tecnocratización anti-democrática" del ejercicio gubernamental, en la medida en que las políticas económicas fueron diseñadas y ejecutadas por los organismos internacionales y técnicos locales sin que los mismos fueran sometidos al escrutinio del Poder Legislativo y de la sociedad en general. Lógicamente, esta modalidad de toma de decisiones afectó negativamente el proceso de consolidación de las incipientes instituciones democráticas, pues ni fortaleció en un sentido amplio la capacidad de gestión estatal ni creó espacios de participación social.

Con el paso del tiempo esto ha sido reconocido aún por los propios organismos internacionales. En un importante estudio titulado *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, sus autores -dos altos funcionarios del Banco Mundial- expresaron lo siguiente: "Salvo una excepción (la protección de los derechos de propiedad), los dictámenes de políticas del 'Consenso de Washington' ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región; en cambio, este consenso se centró principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales. Las prioridades de la región durante la crisis de la deuda

se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo”¹³.

En otro estudio, estos mismos autores señalan la necesidad de reformas denominadas “de segunda generación”, entre las que se encuentran las reformas de la administración pública, del Poder Judicial, los gobiernos locales, la educación, la seguridad social, entre otras. Es decir, un conjunto de reformas de mayor envergadura y hasta complejidad que las reformas adoptadas para responder a la coyuntura de crisis económica que se dio a principios de los años ochenta.¹⁴

El reconocimiento del carácter tecnocrático, excluyente y marcadamente autoritario de los procesos de toma de decisión en el contexto de la crisis de la deuda y los ajustes económicos ha dado lugar también que desde los propios organismos internacionales se incentive a los Estados a establecer mecanismos de consulta y participación de los diferentes sectores sociales como medio de dar legitimidad y sostenibilidad a las reformas económicas. El propio presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, lo ha puesto en términos bien claros y categóricos: “si no logran (los gobiernos) el consenso social y político en torno a la reforma, si no consiguen el apoyo de la población, su desarrollo corre peligro y no durará (...) si no adoptan una política de inclusión, su desarrollo corre peligro y no durará”¹⁵. Esto ha hecho que en diferentes países de América Latina se hayan puesto en marcha diversas iniciativas de diálogo y concertación entre el gobierno y múltiples sectores de la sociedad con el fin de lograr acuerdos básicos en torno a las reformas.

¹³ Shahid Javed Burki; Guillermo E. Perry, *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Washington: Banco Mundial, 1998.

¹⁴ Shahid Javed Burki; Guillermo E. Perry, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington: Banco Mundial, 1998.

¹⁵ James D. Wolfensohn, “La otra crisis”, en Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington: Banco Mundial, 6 de octubre de 1998, pp. 11-12.

Aunque las elites tanto nacionales como internacionales comienzan a reconocer la necesidad de que las políticas estatales, sobre todo las que implican ajustes económicos severos y cambios estructurales, se sustenten en la consulta y en el consenso social, queda todavía un largo camino por recorrer en lo que concierne a la reforma y modernización del Estado y a la participación de los diferentes sectores sociales en las instancias y dinámicas de toma de decisión.

4. Reforma del Estado: equilibrio de poderes, controles horizontales y modernización administrativa

En las experiencias y los debates sobre gestión estatal en América Latina durante las décadas de los ochenta y los noventa se han puesto de manifiesto de manera preponderante dos concepciones extremas: una ha sido la concepción centralizadora, tecnocratizante y excluyente, a la cual se ha hecho referencia más arriba, que sitúa la efectividad, la rapidez y la uniformidad en los procesos de toma de decisiones por encima de la inclusión y la participación de los diferentes sectores sociales en dichos procesos; y otra ha sido la concepción que propicia lo que bien podría calificarse como un "*participacionismo*" de los actores sociales sin una debida consideración de las complejidades técnicas y de los imperativos temporales que condicionan muchos de los problemas que son objeto de decisión en el ámbito estatal.

La cuestión está en cómo avanzar en la construcción de una institucionalidad democrática fuerte que no quede atrapada en polarizaciones de este tipo ya que éstas no contribuyen a conciliar la necesidad de una gestión estatal eficiente y eficaz con la necesidad de participación y transparencia en los procesos de toma de decisión. Por supuesto, no existen soluciones fáciles a estos problemas, sobre todo en contextos político-institucionales como los de República Dominicana y muchos países latinoamericanos en los que han predominado el autoritarismo, la instrumentalización particularista de las insti-

tuciones del Estado por parte de grupos económicos y políticos, el clientelismo, la corrupción, la falta de legalidad y la ausencia de sistemas de servicio civil y administrativo profesionalizados.

El fortalecimiento de la gestión estatal desde una perspectiva democrática puede promoverse en torno a tres ejes estratégicos: 1) el fortalecimiento del Poder Legislativo; 2) la creación y/o consolidación de mecanismos de control horizontal al interior del Estado; y 3) la modernización y profesionalización de las estructuras de gestión burocráticas como parte de un proceso de reforma integral del Estado.

En cuanto al primer aspecto, uno de los desafíos más importantes en los procesos de consolidación democrática en el contexto latinoamericano es la recuperación del papel que está llamado a jugar el Poder Legislativo en un sistema de división y balance de poderes, lo cual no tiene que ser incompatible con un fortalecimiento concomitante del Poder Ejecutivo. Debido a la falta de representatividad de muchos Congresos y Parlamentos y a los conflictos recurrentes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo¹⁶, ha habido una tendencia muy marcada en diferentes sectores de nuestras sociedades a desconocer la importancia de los Poderes Legislativos y a buscar mecanismos alternativos de participación social en la vida del Estado. Esto es parte de la discusión sobre el dilema entre "democracia representativa" y "democracia directa", a la cual se hace referencia más adelante.

Como se sabe, el Poder Legislativo está llamado a cumplir tres funciones fundamentales en una sociedad democrática: una es servir de espacio de articulación de intereses y demandas de los diferentes sectores sociales; otra es ejercer un contrapeso al poder ejecutivo para evitar los excesos y los abusos por parte de este último; y otra es actuar como ente proactivo tanto en la negociación con el Poder Ejecutivo como en la formulación por

¹⁶ Sobre esta problemática, Cfr. René Antonio Mayorga, "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en René Antonio Mayorga, editor, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1992.

cuenta propia de políticas públicas. Estas funciones, sin embargo, no han sido cumplidas de manera mínimamente satisfactoria en los sistemas políticos latinoamericanos, incluyendo República Dominicana, lo cual ha afectado negativamente la calidad del funcionamiento del sistema democrático. El desafío está en fortalecer política, institucional y profesionalmente el Poder Legislativo sin que esto impacte negativamente la gobernabilidad democrática, como ha estado sucediendo en muchos de los países de la región en los que las relaciones Poder Ejecutivo- Poder Legislativo han oscilado entre el “decretismo” y el “obstruccionismo congresional”, en detrimento de la consolidación democrática.

Entre las tareas que pueden promoverse para fortalecer el Poder Legislativo desde una perspectiva que consolide su posición y su papel en la gestión estatal encuentran: 1) crear unidades de análisis de carácter profesional que ayuden a los miembros del Congreso y a la opinión pública a conocer a fondo los temas bajo su consideración, con lo cual dichos miembros se habilitan mejor para tomar decisiones políticas que estén fundamentadas técnicamente; 2) dotar a los comités congresionales de los recursos profesionales de modo que el Congreso pueda ser un interlocutor activo y relevante del Poder Ejecutivo en los procesos de elaboración presupuestal y de adopción de políticas públicas en general; 3) establecer sistemas de rotación en los liderazgos de los comités congresionales como forma de promover tanto un sentido de responsabilidad compartida como una perspectiva pluralista en la gestión política e institucional del Poder Legislativo.¹⁷

¹⁷ Sobre este tema, Cfr. Charles O. Jones, “The American Presidency: A Separationist Perspective”, en Kurt Von Mettenheim *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997, pp. 19-44. Cfr. también Larry Diamond, “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation”, en Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 82-83.

Hay que tener bien presente, sin embargo, que el fortalecimiento del Poder Legislativo no será el resultado de una simple reingeniería normativa o institucional, sino que será necesario la confluencia de múltiples factores, entre los cuales están la voluntad política, la disponibilidad de recursos, el sentido de responsabilidad en el ejercicio de la función legislativa por parte de los miembros del Congreso, la capacidad del liderazgo político de dirimir sus diferencias protegiendo la integridad institucional de los poderes del Estado, así como el papel de la sociedad y la opinión pública en el seguimiento y monitoreo de lo que hace el Poder Legislativo y sus integrantes. Si bien no hay soluciones fáciles ni inmediatas a los problemas políticos e institucionales que afectan a los Poderes Legislativos de muchas democracias latinoamericanas, incluyendo la dominicana, hay que mantener la perspectiva de que el fortalecimiento de los Congresos y Parlamentos redundará positivamente tanto en la gestión estatal como en el sentido de pertenencia e involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión.

Un segundo eje estratégico en la reforma y el fortalecimiento de la gestión estatal desde una perspectiva que refuerce el equilibrio institucional y la transparencia gubernamental es el desarrollo de mecanismos de “control horizontal” al interior del propio Estado. Es decir, además de los diferentes tipos de controles más o menos eficaces a que están sometidos los gobiernos y los gobernantes por parte de la ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, es necesario que las agencias gubernamentales y las instituciones estatales en sentido general estén sujetas a normas y sistemas de control, supervisión y rendición de cuentas por parte de otras agencias públicas.¹⁸

¹⁸ Sobre este tema, Cfr. a Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, Volumen 9, No. 3, julio de 1999, pp. 112-126; y a Andreas Schedler; Larry Diamond; Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

La premisa de este planteamiento es que “la diferenciación funcional del Estado” en la época contemporánea ha ido mucho más allá de la clásica división de poderes, por lo que la función de contrapeso institucional puede ser ejercida también por una variedad de agencias estatales que son creadas con el fin de supervisar el desempeño de otras agencias del propio Estado. Lo que se procura con este tipo de mecanismos es reducir o eliminar el abuso, la arbitrariedad, la corrupción y la ineficiencia en las instituciones del Estado, lo cual, en último término, contribuye a que la gestión estatal responda de manera más apropiada a los mandatos de ley y a los intereses generales de la sociedad. Entre las agencias y entidades que se incluyen en esta categoría, las cuales pueden estar situadas tanto el ámbito del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, están las Contralorías, las Comisiones Electorales, los Defensores del Pueblo, las Comisiones de Derechos Humanos, las unidades anti-corrupción, las oficinas congresionales de supervisión presupuestal, entre otras.

En sentido general, con estos mecanismos se procuran dos objetivos: por un lado, transparencia –es decir, que las agencias estatales y los funcionarios públicos tengan que informar, explicar y justificar lo que hacen- y, por el otro, sancionabilidad –es decir, que los funcionarios públicos que violen la ley y sus deberes públicos reciban las sanciones correspondientes.¹⁹ Por supuesto, el ejercicio de control, supervisión, escrutinio o monitoreo “horizontal” depende de la existencia de entidades estatales que dispongan de las facultades legales y de la capacidad práctica para llevar a cabo esa función. A su vez, esto refiere a la necesidad de dotar estas agencias de los recursos profesionales, financieros e institucionales que le permitan cumplir su cometido en tanto órganos autónomos de control y fiscalización, así como asegurar que estos órganos también tengan que rendir cuentas de sus actuaciones.

¹⁹ Sobre estas dos dimensiones, Cfr. el interesante ensayo de Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en A. Schedler y otros, *Ibid.*, pp. 13-14.

El tercer eje estratégico importante en la reforma de la gestión estatal tiene que ver con la necesidad de modernizar y profesionalizar las instancias administrativas del Estado de modo que éstas puedan desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia y equidad. Esta es una problemática que tiene suma relevancia para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho, ya que de lo que se trata es de desmontar las relaciones y las prácticas clientelistas, patrimonialistas y particularistas que predominan en muchos de los sistemas políticos latinoamericanos, incluyendo el dominicano. De hecho, la preocupación por la eficiencia del Estado existe también en las sociedades democráticas más desarrolladas en la medida en que sus instituciones estatales no siempre han sido capaces de adaptarse con agilidad y eficacia a los cambios de la economía y la sociedad. Como ha dicho Anthony Giddens: "Se desconfía del gobierno, a todos los niveles, en parte porque es engorroso e ineficaz."²⁰

Por supuesto, no se trata sólo de una cuestión de eficiencia en la gestión estatal, sino también de la construcción de una ciudadanía cuya relación con el Estado no esté basada en la lealtad personal o grupal característica del clientelismo y el patronaje, sino en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes establecidos de manera objetiva por el sistema legal. La reforma administrativa implica, pues, eliminar el uso personalista y discrecional del poder, fomentar la transparencia, fortalecer la profesionalización e instituir parámetros objetivos de desempeños de funciones y realización de tareas en las instituciones del Estado.²¹

Es importante señalar que no existe una relación necesaria entre democratización política y superación del clientelismo, el

²⁰ Anthony Giddens, *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Alfaguara, 1999, p. 91.

²¹ Sobre este tema, Cfr. Theodore J. Lowi, "Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism, and Administrative Power", en Stephen Elkin y Karol Edward Soltan, ed., *Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993, pp. 170-172.

patrimonialismo y la corrupción en el Estado.²² Como se vio anteriormente, los procesos de transición a la democracia en América Latina no transformaron plenamente los Estados, los cuales siguen presentando deficiencias crónicas en lo que concierne tanto a su dimensión administrativa como a su dimensión de protector y garante de la legalidad. De hecho, la reforma y la modernización de las instituciones estatales se plantea cada vez más en múltiples círculos de las sociedades latinoamericanas como una tarea de primordial importancia como respuesta a múltiples problemas y desafíos, entre los que se destacan los siguientes:

Uno es que la estabilidad macroeconómica que se ha ido logrando en los países latinoamericanos luego de períodos de grandes desajustes e inestabilidad depende significativamente de la existencia de instituciones fuertes que le permitan al Estado ejercer eficazmente múltiples funciones sumamente relevantes para el desenvolvimiento económico, tales como la conducción de la política monetaria, la supervisión de las instituciones financieras, la captación impositiva, el manejo del gasto público, entre otras.

Otro es que sin una reforma de las instituciones del Estado no se logrará cumplir con los objetivos para los cuales se han llevado a cabo importantes reformas impositivas en los países latinoamericanas, las cuales procuran, en principio, no sólo la estabilidad macroeconómica, sino también la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda desarrollar políticas sociales en beneficio de los sectores más pobres y vulnerables de nuestras sociedades. Mientras en las instituciones estatales predomine el clientelismo, el patronaje y la corrupción, vicios muy presentes en todas las sociedades latinoamericanas, el Estado no podrá cumplir con eficiencia su propósito de combatir la

²² Cfr. Luis Roniger, "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World", en Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata, ed., *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 2-5.

pobreza y las desigualdades sociales, ya que los recursos serán mal utilizados y no llegarán a quienes más lo necesitan o si llegan será de forma muy ineficiente. Es por ello que una de las cuestiones centrales en el debate contemporáneo es cómo articular las reformas económicas con la reforma del Estado (modernización administrativa, fortalecimiento del poder judicial, mejora en las instituciones recaudadoras y regulatorias, etc.), ya que es cada vez más evidente que un programa de reformas económicas que no incluya también la modernización y la profesionalización de las instituciones estatales fracasará como instrumento de desarrollo y de bienestar para las amplias mayorías de la población.²³

La modernización y profesionalización de las instituciones estatales están llamadas también a mejorar la calidad de la democracia y a consolidar el Estado de derecho, condiciones básicas para garantizar la participación, la inclusión, el pluralismo y la equidad. Esto es sumamente relevante en una región como la latinoamericana y en un país como la República Dominicana en los que ha predominado el autoritarismo político, la ineficiencia de la administración pública, la precariedad de las normas legales, la violación sistemática de los derechos ciudadanos, la exclusión social y la ausencia de oportunidades reales para amplios segmentos de la población.

Desde luego, a diferencia de los programas de ajuste económico, que pueden producir impactos relativamente rápidos en el funcionamiento de la economía de un país, las reformas institucionales requieren de mucho más tiempo para su ejecución y afianzamiento. Además, para que estas reformas sean efectivas se necesita mucho más que un simple cambio en el plano constitucional o legal. Es necesario modificar prácticas y

²³ Sobre esta temática, Cfr. Leslie Elliot Armijis, y otros, "The Problems of Simultaneous Transitions". *Journal of Democracy* No. 5, Vol. 5, octubre 1994, pp. 161-175; Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press, 1995 (especialmente la Parte II).

conductas, valores y actitudes, así como generar el apoyo político que le dé viabilidad y sustento a las mismas.

5. Sociedad civil, participación y gestión estatal

Uno de los problemas cruciales en el debate político contemporáneo es el de la denominada "crisis de representatividad" de las instituciones políticas, tanto de los partidos como de los órganos de representación de la ciudadanía en el Estado. Es decir, amplios segmentos de la población perciben un abismo profundo entre sus necesidades y demandas, por un lado, y los intereses, acciones y decisiones de los políticos y funcionarios públicos, por el otro.

Estos problemas han dado lugar al surgimiento de corrientes de opinión y de propuestas políticas que ponen en entredicho las instituciones representativas de la democracia. Como ha señalado Giovanni Sartori²⁴, las deficiencias que ciertamente muestran los mecanismos de la democracia representativa han llevado a muchos sectores políticos e intelectuales a reclamar un papel más "directo" de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión pública. Ha habido también durante las últimas décadas una "satanización" constante del Estado, unas veces en nombre del mercado y otras en nombre de la sociedad civil, lo cual, ha debilitado aún más el Estado impidiendo que éste pueda cumplir eficazmente sus tareas reguladoras, distributivas y mediadoras.

Por supuesto, no se puede bajo ningún concepto minimizar o despreciar el papel que las organizaciones de la sociedad civil²⁵ han jugado en los procesos de democratización que han tenido lugar en América Latina durante las últimas décadas,

²⁴ Cfr. Giovanni Sartori, "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, No. 91, abril de 1999, pp. 2-6.

²⁵ Para un análisis de la controvertida noción de sociedad civil, Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 40-42. Cfr. también, Víctor Pérez-Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Santillana, 1997, pp. 17-21.

así como en otras sociedades. Vale señalar que las organizaciones de la sociedad civil han servido de expresión a una pluralidad de intereses y demandas que de otro modo pudiesen haber quedado excluidos tanto de los debates públicos como de los procesos de toma de decisión. También han contribuido enormemente a poner de relieve muchos de los problemas políticos y sociales, tales como corrupción, abuso de poder, falta de seguridad jurídica, violación de los derechos humanos, pobreza, marginalidad, entre otros. Han servido también para revitalizar el tejido social, sobre todo en contextos sociales en los que, dados el centralismo del Estado o su poca presencia efectiva, las organizaciones de la sociedad civil son los únicos espacios en que la gente se reconoce como parte de una comunidad. Asimismo, estas organizaciones han movilizado y canalizado recursos humanos y financieros para buscar soluciones a problemas sociales, sobre todo cuando no hay respuesta estatal a las necesidades y las demandas más vitales de las comunidades.

El problema está, sin embargo, en que, como respuesta a los déficits de representatividad que muestran muchas instituciones de la democracia representativa, han surgido fuertes corrientes de opinión en nuestras sociedades que plantean el desarrollo de mecanismos de "democracia directa" o "democracia participativa", como alternativa a la democracia representativa, sin que se valore en toda su dimensión lo que esto implica para el funcionamiento y la gobernabilidad del sistema democrático en la época contemporánea. Entre los mecanismos que más se promueven están el plebiscito, la revocación del mandato de los representantes antes de concluir el período para el cual fueron electos, las iniciativas legislativas populares, las asambleas de ciudadanos, entre otros. La idea que subyace en estos planteamientos es que la eliminación de la intermediación política hará posible que los intereses "genuinos" de los ciudadanos prevalezcan en los procesos de toma de decisión y de gestión en el Estado.

Existe también otra corriente de opinión que procura otro tipo de participación de la ciudadanía en el Estado, es decir, a través de la creación de órganos estatales (de carácter consulti-

vo o decisorio) con una representación formal y permanente de las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de una visión neo-corporativista de la relación Estado-sociedad, ya que procura una representación de intereses sectoriales en órganos del Estado paralelos a los mecanismos tradicionales de la representación política. Lo que procura este enfoque es superar la distancia entre el Estado y la sociedad civil mediante la inserción de las organizaciones sociales en el interior mismo del Estado.

Estas corrientes, que bien pueden tipificarse de "participacionistas" por falta de un mejor término, han tenido el mérito de poner de manifiesto en el debate público las graves deficiencias que afectan muchas de las democracias contemporáneas, sobre todo en el contexto latinoamericano: predominio de los intereses particulares, incapacidad de los mecanismos institucionales para procesar las demandas de múltiples sectores sociales, sentimiento de exclusión y marginación de amplios segmentos de la población, desconfianza creciente de parte de la ciudadanía en las formas tradicionales de hacer política, etc. Por otro lado, sin embargo, esos enfoques que apelan tanto a la "democracia directa" como a la incorporación formal de la sociedad civil en el cuerpo estatal como alternativa frente a la "crisis de representatividad" de las instituciones públicas pueden causar problemas de otro tipo al sistema político, sin que necesariamente contribuyan a superar los problemas ya existentes.

Entre los problemas que pueden identificarse en los enfoques "participacionistas" están: primero, la idea de que el pueblo puede ser continuamente llamado para que se exprese y decida sobre una variedad de asuntos de políticas públicas no sólo no es viable, sino que, si lo fuera, tampoco es deseable que se haga debido a que en las sociedades contemporáneas la ciudadanía se involucra en múltiples esferas y actividades (familiares, profesionales, comerciales, religiosas, recreacionales, filantrópicas, etc.), lo cual impide que pueda dedicarse de manera regular a atender los asuntos que tienen que ver con el ejercicio gubernamental.

Segundo, el uso de mecanismos de "democracia directa" como el plebiscito en los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas lo que hace es que simplifica y dicotomiza los problemas y las opciones, ya que dichos mecanismos no permiten las negociaciones complejas en las que se tomen en cuenta diferentes puntos de vista e intereses que sean relevantes en una situación determinada. Tampoco permiten que a la dimensión técnica se le de el lugar que le corresponde en la gestión estatal. Como dice Norberto Bobbio: "El tecnócrata es depositario de conocimientos que no son accesibles a la masa y aún cuando lo fueran no serían ni siquiera entendidos por la mayoría, o al menos la mayoría no podría aportar ninguna contribución útil a la discusión a la que eventualmente fuese llamada."²⁶ Por supuesto, esto no quiere decir que los procesos de toma de decisión deben estar sometidos exclusivamente a una lógica tecnocrática, sino que la forma de articular técnica y política no es mediante la apelación constante al pueblo para que éste se pronuncie sobre los más variados asuntos de políticas públicas.

Tercero, la idea de la "revocación del mandato" de los funcionarios electos antes de completar su período expresa una concepción de la representación política sumamente estrecha, ya que el representante tendría que estar constantemente pensando en cómo mantener complacidos a los sectores de la población que representa, lo cual lo condicionaría al momento de tomar decisiones que si bien pueden ser impopulares en un momento determinado podrían ser beneficiosas para la sociedad en el largo plazo. Además, la posibilidad de revocar el mandato de los miembros de los diferentes órganos de representación sería una amenaza a la estabilidad y la gobernabilidad del sistema político, ya que el proceso institucional estaría siempre expuesto a presiones y tensiones que podrían hacerse difícil de manejar.

Cuarto, las propuestas neo-corporativistas que procuran establecer mecanismos formales al interior del Estado con re-

²⁶ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza & Janés, 1985, p. 128.

presentación de la sociedad civil (por ejemplo, los Consejos Económicos y Sociales) presentan varios tipos de problemas: 1) la imposibilidad de lograr una representación de todos los sectores de la sociedad civil dada la complejidad y variedad de ésta (¿cómo responder, por ejemplo, a la pregunta de quién se incluye y quién queda fuera?); 2) aún si todos los sectores pudiesen estar representados, se plantea la difícil cuestión de quién representa a quién (¿cómo se determina, por ejemplo, quién es el representante genuino de los empresarios dadas las diferencias internas en ese sector? ¿Cómo se hace con los demás sectores?); 3) dada la naturaleza de la representación en ese tipo de órganos mixtos, cada quien procurará defender los intereses de su sector, lo cual puede convertir a dichos órganos en un espacio para el juego de intereses pre-establecidos; y 4) esos mecanismos son muy susceptibles de ser usados por quienes participan en él para buscar favores y tramitar asuntos particulares, dada la accesibilidad que pueden dar a los más altos funcionarios de la nación.

Por supuesto, esto no quiere decir que en coyunturas determinadas no se puedan llevar a cabo consultas amplias en la sociedad, con la participación de todos los sectores sociales, para poner de relieve las necesidades más sentidas de la población y definir agendas de desarrollo nacional. Lo mismo puede decirse en relación a la búsqueda de acuerdos o concertaciones entre diferentes sectores para realizar procesos de reformas de carácter económico, social o institucional.²⁷ El problema está cuando se pretende formalizar de manera permanente ciertos tipos de órganos de representación directa de las organizaciones de la sociedad civil en el interior del Estado pues, además de los problemas señalados en el párrafo anterior, éstos pueden más bien debilitar las instituciones democráticas ya que se convierten en

²⁷ Sobre esta problemática, Cfr. Nicolás Flaño C., "Diálogo, acuerdos y consensos en política social", ponencia presentada en el seminario "Por un Desarrollo para Todos", 8-9 de noviembre de 1999, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington. Ver también, James D. Wolfensohn, "Propuesta de un marco integral de desarrollo" (mimeo, 21 de enero de 1999).

espacios institucionales que compiten con los órganos legislativos en lo que concierne a la definición, concertación y aprobación de políticas públicas.

Sin descartar el aporte que ciertos mecanismos de “democracia directa” pueden hacer a la revitalización de la vida pública, particularmente en ámbitos locales en los que pueden ser mejor manejados, el gran reto está en fortalecer los órganos de representación política como los ejes centrales de la articulación entre Estado y sociedad en los sistemas políticos democráticos de las sociedades contemporáneas. Esto puede implicar, según el contexto específico de que se trate, cambios en los sistemas electorales, rediseño de la composición de los órganos legislativos, descentralización político-administrativa y/o fortalecimiento interno, desde el punto de vista técnico, profesional y político, de los diferentes ámbitos institucionales en los que se da la representación popular.

Un aspecto importante en el fortalecimiento de las instituciones representativas es el desarrollo de una cultura y una práctica deliberativa en el ejercicio de la representación política. Esto significa que los asuntos que se ventilan en las instituciones representativas deben someterse a un proceso transformador, de modo que las posiciones y los intereses pre-establecidos no se queden estáticos, sino que se redefinan en función del “bien común”, entendido éste no como una noción abstracta, unitaria, incontestable y atemporal, sino como el producto de esfuerzos complejos de negociación y concertación entre diferentes sectores de la sociedad.²⁸

En lo que respecta a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de gestión estatal, una vertiente que puede ser más provechosa que los órganos formales, permanentes y de composición universal, es la creación de me-

²⁸ Para un interesante ensayo sobre el tema de la deliberación en las instituciones representativas, Cfr. Cass R. Sunstein, “The Enduring Legacy of Republicanism”, en Stephen L. Elkin y Karol Edward Soltan, *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993, pp. 184-201.

canismos y procesos ad-hoc en las diferentes instituciones estatales por medio de los cuales se logre el involucramiento de los sectores sociales relevantes en una determinada problemática. Por supuesto, las características de esas dinámicas puede variar según los requerimientos y las circunstancias. En algunos casos, por ejemplo, el llamado a las organizaciones de la sociedad civil podría ser para realizar una consulta en torno a un determinado asunto, mientras que en otros podría ser para negociar y concertar decisiones sobre políticas específicas. En todo caso, lo importante para que estos procesos tengan credibilidad es evitar que se conviertan en simples simulacros retóricos en los que, al final, los aportes de las organizaciones de la sociedad civil no producen impacto en la toma de decisión por parte de las instituciones estatales. En la sociedad dominicana se han dado experiencias de este tipo (por ejemplo, el Plan Decenal de Educación, el Comité de la sociedad Civil para las negociaciones comerciales, el proceso de selección de jueces, entre otras), con mayor o menor grado de éxito, y existen grandes potencialidades que se pueden explorar y desarrollar en este vasto campo de la relación Estado-sociedad civil.

Estos espacios de interrelación son más propicios que los grandes esquemas de integración sectorial de la sociedad en el Estado para articular la dimensión técnica, la consulta social y la gestión político-institucional en los procesos de toma de decisión en el ámbito estatal. Desde luego, no existen criterios o parámetros objetivos que permitan garantizar, a priori, una articulación armónica entre el Estado y la sociedad civil en cada experiencia de este tipo. Los balances que se logren serán el resultado de construcciones complejas en las que incidirán múltiples factores, entre ellos la fortaleza técnica y política de la institución involucrada, la visión y la madurez de quienes conduzcan esos procesos, el grado de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y la madurez de sus líderes, el sentido de compromiso de todos los actores con el bien general por encima de sus intereses particulares, entre otros.

Se necesita también que esos procesos tengan mecanismos de seguimiento y monitoreo, de modo que los compromisos que

puedan surgir como resultado de consultas o negociaciones entre representantes estatales y de las organizaciones de la sociedad civil puedan sostenerse en el tiempo, así como mejorarse y actualizarse en la medida en que lo exijan las circunstancias. El que esto se logre no depende de formalizaciones burocráticas, sino de la calidad de los actores, la vitalidad de los procesos, la credibilidad ante la opinión pública de las decisiones o recomendaciones emanadas y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para exigir y mostrar transparencia y responsabilidad en la negociación y ejecución de los acuerdos.

6. Conclusión

En este ensayo se han planteado los problemas y los dilemas que tienen que ver con la necesidad de combinar, en la construcción de los sistemas políticos democráticos, la estabilidad, la fortaleza y la eficacia en la gestión estatal con la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones en el Estado. Se vio cómo en las sociedades latinoamericanas, incluyendo la dominicana, no ha sido posible reconciliar apropiadamente estas dos lógicas políticas e institucionales. El patrón predominante de desarrollo histórico ha sido o un exceso de fortaleza estatal vía el autoritarismo o una debilidad excesiva del Estado como resultado del fracaso en la construcción de sistemas políticos estables y gobernables. Aún después de los procesos de apertura política y democratización que se dieron desde finales de la década de los setenta hasta principios de la década de los noventa no ha sido posible dar respuestas adecuadas a estos imperativos de la gobernabilidad democrática. Si bien se ha avanzado considerablemente en una serie de ámbitos de la construcción del sistema democrático en nuestros países (gobiernos civiles electos, alternabilidad política, mayores libertades públicas, etc.), los Estados latinoamericanos presentan todavía profundas deficiencias en sus diferentes dimensiones: como gestor administrativo, como garante de la aplicación rigurosa y universal de la legalidad y como

articulador de las demandas de los diferentes sectores de la sociedad. Se destaca también cómo en estos Estados se ha pasado entre una fuerte deficiencia desde el punto de vista técnico-administrativo a una tecnocratización anti-democrática en los procesos de toma de decisión, sin que se haya dado una efectiva articulación entre gestión estatal y participación.

Se examinó también los problemas que presentan las llamadas corrientes "participacionistas", las cuales, en nombre de superar problemas que afectan muchos sistemas políticos (predominio de intereses particulares, déficit de representación, falta de transparencia, corrupción, ineficiencia, etc.), plantean mecanismos de "democracia directa" que no son viables en las complejas sociedades contemporáneas o bien no propician condiciones apropiadas para la deliberación y la concertación o fomentan un neo-corporativismo en la gestión estatal o pueden causar serios problemas a la estabilidad y la gobernabilidad políticas.

Como alternativa, en el ensayo se argumenta a favor de un fortalecimiento político, institucional y técnico de las instituciones de representación política, de modo que éstas puedan cumplir más eficazmente sus funciones de representación, de contrapeso y de gestión en la vida del Estado. Asimismo, se defiende la puesta en práctica de mecanismos y procesos dinámicos y flexibles de relación entre instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en ámbitos institucionales específicos y en torno a problemáticas concretas, en lugar de los esquemas formales, permanentes y verticales de incorporación de la sociedad civil en el interior del Estado, como se ha hecho popular en las corrientes "participacionistas".

La premisa fundamental de este ensayo consiste en que hay que pensar el fortalecimiento de la institucionalidad democrática desde una perspectiva que trate de superar tanto las concepciones excluyentes desde el Estado como los enfoques "participacionistas" que surgen desde la sociedad civil, los cuales pueden generar fragmentación, desarticulación e ingobernabilidad en el sistema político. Ambos extremos causan serios problemas que afectan la consolidación del sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Armijs, Leslie Elliot; Thomas J. Biersteker; Abraham F. Lowenthal, "The Problems of Simultaneous Transitions" en *Journal of Democracy* 5 (5), octubre 1994.
- Aron, Raymond, *Democracy & Totalitarianism: A Theory of Political Systems*, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 1993.
- Berlin, Isaiah, "Two Concepts of Liberty", en *Four Essays on Liberty*, New York: Oxford University Press, 1970.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Barcelona: Plaza & Janes Editores 1985.
- _____. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry, *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1998.
- _____. *Más allá del consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1998.
- Diamond, Larry, "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", en Tom Farer, editor, *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Flaño C., Nicolás, "Diálogo, Acuerdos y Consensos en Política Social", ponencia presentada en el seminario "Por un Desarrollo para Todos", celebrado en fecha 8-9 de noviembre de 1999 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.

Giddens, Anthony, *La Tercera Vía: La renovación de la socialdemocracia*, Madrid: Alfaguara, S.A., 1999.

Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, editado por Clinton Rossiter, New York: MENTOR, 1961.

Hartlyn, Jonathan, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.

Holmes, Stephen, "The Liberal Ideal". *The American Prospect*. 7 (Fall 1991).

Jones, Charles O., "The American Presidency: A Separationist Perspective", en *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, editado por Kurt Von Mettenheim, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

Lowi, Theodore J., "Two Roads to Serfdom: Liberalismo, Conservatism, and Administrative Power", en Stephen Elkin y Karol Edward Soltan, editores, *Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

- Malagón Barceló, Javier y Malaquías Gil Arantegui, *La Primera Constitución Política de la República Dominicana: Constitución de San Cristóbal de 6 de Noviembre de 1844*, Santo Domingo: Pol Hermanos, 1994.
- Mayorga, René Antonio, "Gobernabilidad en Entredicho: Conflictos Institucionales y Sistema Presidencialista", en *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, editado por René Antonio Mayorga. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, 1992.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* Volumen 5, No. 1, enero 1994.
- _____. "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, Volume 9, No. 3, julio 1999.
- _____. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)". *Hellen Kellog Institute Working Paper #192*, abril 1993.
- Pérez-Díaz, Víctor, *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid: Santillana, 1997.
- Roniger, Luis, "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World", en Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata, editores, *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Sartori, Giovanni, "En Defensa de la Representación Política", *Revista Claves de Razón Práctica*, No. 91, abril 1999.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, editores, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.

Sunstein, Cass R., "The Enduring Legacy of Republicanism", en Stephen L. Elkin y Karol Edward Soltan, editores, *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

Wolfensohn, James D., "La Otra Crisis". Discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.

_____. "Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo" (mimeo, 21 de enero de 1999).

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: CIUDADANÍA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Marcos Villamán

1. Introducción

Para educadores y estudiosos es cada vez más clara la vinculación entre construcción ciudadana y participación social, en particular con la cuestión de la elevación de la calidad de la educación. Este será el eje principal en torno al cual se articulará el conjunto de objetivos que nos hemos planteado desarrollar en este trabajo.

Una de las líneas de reflexión que dirigirá estas ideas es que la participación o intervención de la diversidad de actores educativos en el proceso escolar es un instrumento necesario para construir una educación de calidad y que la participación es, en consecuencia, un elemento fundamental a considerar si de lo que se trata es de desarrollar centros y prácticas educativas orientadas a la formación de seres humanos con saberes, conocimientos y destrezas para desempeñarse en un mundo cada vez más edificado en torno al conocimiento y de manera particular a la ciencia y la tecnología.

Unida a la anterior, otra línea de reflexión importante será la consideración del proceso educativo como espacio para la formación de seres humanos dispuestos a un ejercicio constante de discernimiento, reconocimiento y opción responsable en torno al conjunto de derechos y deberes que impone la vida en una comunidad política específica en la cual interactúan ciudadanos y ciudadanas, que al hacerlo se constituyen como ta-

les. Esa comunidad espera también como producto del proceso educativo la formación de estas destrezas para la vida pública.

Así las cosas, se propondrá la necesidad de comprender y realizar el proceso educativo como un camino de interacción y reforzamiento entre las dimensiones de la calidad de la educación y la construcción ciudadana, para evitar entender la segunda como un elemento exterior y sólo añadido a la práctica educativa, cuando no dañino de la misma. Al mismo tiempo, se insistirá en que la formación ciudadana entendida como se ha indicado anteriormente es parte constitutiva del proceso educativo, de todos sus momentos y ámbitos. Desarrollaremos estas ideas en el siguiente orden siguiente.

En el primer apartado se abordan algunas de las transformaciones ocurridas en las maneras de entender la participación social en el contexto del proceso político local y regional, y sus posibles repercusiones en ámbito de la educación.

Al respecto propondremos, a manera de resumen, tres momentos en la construcción de la participación social: 1.- El predominio de la protesta y la espera de respuesta por parte del Estado; 2.- La participación como apoyo a los sujetos que intervienen en los procesos. Las comunidades aparecen aquí como actores secundarios o mano de obra; 3.- La participación como proceso de apoderamiento que parte y se concreta en lo local, pero que se amplía y articula con una visión y experiencia de ciudadanía. Se propone que es esta última la que permite articular construcción ciudadana y calidad de la educación enfatizando la participación en la gestión de la educación.

En el segundo apartado se evalúan algunas de las propuestas de participación y prácticas participativas más relevantes en el ámbito educativo en los últimos años insistiendo en sus límites y aportes a una práctica educativa de orientación democrática.

Como es de suponerse, en el caso de las propuestas, uno de los elementos abordados es el Plan Decenal y la cuestión de la participación en la educación. Algunos aspectos a ser tomados en consideración son los siguientes: 1.- El Plan Decenal como

momento y espacio de construcción ciudadana: su práctica y sus concepciones de la participación; 2.- La descentralización de la gestión educativa: el aporte de los padres, madres y amigos de la escuela y la participación comunitaria; 3.- La Ley General de Educación No. 66'97 es abordada desde la perspectiva de los espacios de participación que ella propone.

En el caso de las prácticas participativas en el ámbito educativo, se indican algunas experiencias exitosas desde el punto de vista de la vinculación entre participación y calidad de la educación. A partir de ellas se presenta la perspectiva de los diferentes ámbitos y actores del proceso educativo que le compete: el sistema educativo en general y la burocracia educativa; la escuela, el aula, directores y directoras, profesores y profesoras, alumnos y alumnas, padres y madres.

En el tercer apartado se reflexiona más específicamente sobre la participación y la construcción ciudadana como propósito del proceso educativo y sus consecuencias para la calidad de la educación. En este punto tomaremos en consideración, por una parte, los valores, actitudes y destrezas consideradas hoy como necesarias para la formación de personas con tendencias democráticas y capacidad participativa y por otra parte la ciudadanía como condición que asume y reivindica derechos y deberes.

En este sentido, se insistirá en la necesidad de pasar de una ciudadanía restringida a una ciudadanía plena, y el aporte de la escuela y el proceso educativo a este respecto. También se enfatizará en la necesidad de descentralizar y democratizar la gestión educativa involucrando a las asociaciones de padres, madres y amigos de la escuela y la sociedad civil en general. Se tomará en cuenta las posibles tensiones que puedan generarse entre los actores en torno al problema de la calidad por la reivindicación de saberes específicos de carácter exclusivo. Finalmente se abordará la participación como proceso de ciudadanización.

2. Algunas transformaciones en la concepción de la participación en la sociedad dominicana

2.1 Resistencia, oposición y participación

La demanda social de participación ha cobrado una gran relevancia en la mayoría de los países de América Latina. Desde la década de los 70 y por razones conocidas se viene produciendo un proceso creciente de construcción de espacios de participación en la región. En esa época, dominada por regímenes de seguridad nacional o de simple e histórica dictadura, instituciones no partidistas como las iglesias –en especial la católica- y algunos movimientos, constituyeron un lugar importante para la participación de aquellos sectores que realizaban o buscaban realizar una actividad de oposición, generalmente en la forma de resistencia a los regímenes antes mencionados.

En la República Dominicana, diferentes espacios se constituyeron en una expresión más de esta tendencia participativa. De manera relevante los clubes culturales, como se sabe, se expandieron en las ciudades y los campos y conformaron una manera inédita de participación sobre todo de la juventud. Como parte de la tendencia regional, para la misma época se inicia la experiencia de las comunidades eclesiales de base (CEBs) en los barrios de la zona norte de la ciudad de Santo Domingo. Ambas experiencias tienen como pasado reciente o lejano, innumerables formas de agrupamientos de tradición popular.

La participación, entendida entonces como resistencia a los regímenes de seguridad nacional, se realizaba como práctica de educación alternativa, de organización y denuncia de la violación de los derechos individuales y colectivos. Esta práctica era entendida por sus actores como complementaria a lo que se hacía en el campo estrictamente político. Los actores políticos eran considerados los elementos fundamentales para la conducción de la transformación social hacia la equidad y la justicia a través de la toma y el ejercicio del poder político.

Para los principales actores de esta práctica, y en razón, aunque no solamente, del carácter de los regímenes que se ex-

pandieron por casi todos los países de la región, la relación con el Estado era concebida casi exclusivamente como protesta y demanda reivindicativa. El Estado era percibido fundamentalmente como antagonista.

2.2 *Los procesos de democratización y la participación social*

A finales de la década de los 70 e inicio de los 80 se produce, un importante proceso de democratización en la mayoría de los países de América Latina dominados hasta entonces, por férreos gobiernos militares o civil-militares. Esta apertura democrática amplió el espacio político y las posibilidades para la aparición de movimientos sociales de diversa conformación y expresión. Estos movimientos se constituyeron alrededor de nuevos temas, se conformaron como nuevos actores, y demandaron nuevos espacios y nuevas relaciones con los actores tradicionales, específicamente con los actores políticos, fundamentadas en el reconocimiento y el respeto. La sociedad civil, bajo una diversidad de modalidades emerge como uno de los grandes actores de la construcción democrática¹.

Pobladores urbanos, feministas, ecologistas o ambientalistas, defensores de los derechos humanos más recientemente, irrumpieron novedosamente en el espacio social de los países de América Latina. Su crítica a los partidos políticos y a su dificultad para una representación real de los intereses de los diversos sectores y actores sociales, abrió el debate sobre cuestiones como "democracia representativa y participativa; poder local, democracia y descentralización, sociedad civil-Estado"². Temas que aún hoy son parte del debate teórico y político de la región.

En el caso dominicano, entre otras expresiones organizativas aparecen las juntas de vecinos, creadas en el con-

¹ Cohen Jean L. y Arato Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 70-80.

² Al respecto cfr. José Oviedo, "Representación y participación: Dilemas, tensiones e interrelaciones" en este mismo libro.

texto del cambio político de 1978 y el Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA) fundado en 1979 al calor de la lucha por la tierra de los barrios de la zona norte (cercana). Posteriormente una cantidad considerable de ONGs surgieron vinculadas a cuestiones de desarrollo y otros agrupamientos populares con mayor o menor vinculación partidaria.

Aunque en este período se inició una cierta modificación en la concepción de la vinculación de estas organizaciones con el Estado, dicha relación no era considerada predominantemente como una posibilidad conveniente por y para las organizaciones sociales de base y de la sociedad civil en general. Para muchos, esta manera de entender las cosas, fue avalada o corroborada por la experiencia de las juntas de vecinos. En consecuencia, fuera de la actitud reivindicativa, lo dominante fue la ausencia de una concepción de la participación en relación con el Estado. La concepción de una posibilidad de colaboración o de contratación de servicios por parte del Estado estuvo fuera del abanico de las posibilidades consideradas. Esta concepción empezó a transformarse en la segunda mitad de los años 80.

2.3 El reconocimiento de la diversidad de los actores

En la segunda mitad de los años 80 y en toda la década de los 90 se producen cambios importantes. Frases como “de la protesta a la propuesta” o “protesta con propuesta” o “las comunidades saben lo que necesitan” indican el sentido de las transformaciones en la concepción de la participación de las propias organizaciones. Ya no se trata sólo de plantear las demandas populares al Estado, sino, de proponer alternativas concretas para la acción en respuesta a estas demandas planteadas con el concurso de las propias comunidades.

El Estado deja de ser considerado por las organizaciones sociales como una instancia con quien no era posible ni conveniente ninguna relación que implicase algún tipo de vinculación y pasa a ser visto, no sin una extrema vigilancia, como una

instancia responsable de cara a la ciudadanía con quien es necesario relacionarse permanentemente para coadyuvar críticamente al funcionamiento de la cosa pública y hacer posible así la respuesta concreta a las demandas comunitarias de los sectores sociales más empobrecidos.

Este cambio se expresa, entre otras cosas, en la búsqueda de formas nuevas y más eficaces para la participación: los grupos comunitarios se amplían e integran al diagnóstico, formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento del entorno comunitario; las ONGs se integran igualmente como asesoras o, como responsables de los proyectos que se realizan con fondos del Estado o con financiamiento de organismos internacionales. Estos proyectos pueden ser de equipamiento urbano como educativo y cultural en general, además se insiste en la apertura de mecanismos formales de participación en el espacio local; finalmente, sobretudo en el caso de las ONGs, se produce, aún con tensiones y dificultades, una búsqueda de participación en las instituciones estatales que formulan y ejecutan políticas sociales.

Este pequeño recorrido que pretende indicar, a manera de pinceladas, las transformaciones en la concepción de la participación, no pretende decir que las prácticas se sucedan en el tiempo con cortes drásticos. No, las modalidades coexisten y se entrecruzan en el tiempo generándose una infinidad de posibilidades³. Pero, sin duda ocurren en los procesos predomios y acentos que, por la vía de la diferenciación, permiten la caracterización de las marcas principales de cada período.

2.4 Hablar de participación hoy

Con sus especificidades, lo ocurrido en la República Dominicana en la últimas décadas se inscribe en lo que podría ser considerado una tendencia regional latinoamericana y caribeña

³ Como se sabe estas "modalidades" sólo tienen un valor como recurso analítico.

a la reivindicación de la sociedad civil acompañada de una crítica más o menos profunda, a los partidos políticos, y al sistema político en general.

Sin duda la diversidad de actores plantea también una multiplicidad de demandas de participación. Sin embargo, a partir de la experiencia regional y después de haber arribado a la década de los 90, se plantean nuevas preguntas con respecto a la participación surgidas de la ampliación del horizonte de los propios actores sociales. Y es que la expectativa de un conjunto importante de ellos, incluidos una buena parte de los actores educativos, no se reduce a la mera práctica de ejecución de proyectos, sino que se mueven hacia la búsqueda de una participación que tienda a su reconocimiento e inclusión en la conducción de los procesos de la cosa pública a la par con los otros actores que participan en el escenario socio-político. De esta manera, "Se aporta *así* a una recuperación de la política como construcción del espacio público y del poder como fuerza, energía, capacidad, conciencia y voluntad colectiva de afirmación de la dignidad humana y de un proyecto inclusivo de sociedad"⁴. Veamos algunas de estas preguntas.

¿Se trata de una participación que se reduce fundamental o exclusivamente a la integración de la comunidad en la ejecución de obras físicas en condición de mano de obra barata? O más bien ¿se trata de una participación buscada y lograda como mecanismo de "inclusión reducida" de los actores sociales, sobre todo los llamados sectores populares, en el espacio del territorio o la escuela al estilo de una "reclusión territorial o institucional"? ¿o se trata más bien de un proceso de participación que arranca -y permanece- con la integración de los demás actores a los planes específicos en el territorio y en la escuela, pero que tiene como objetivo el apoderamiento de las comunidades pobres y su participación en espacios sociales y políticos más amplios como forma específica de su constitución como

⁴ Nueva América, "Democracia y poder local", *Nueva América*, No. 85, p.1, marzo de 2000.

ciudadanos y ciudadanas?⁵. Veamos brevemente algunos rasgos de estas dos modalidades que pensadas como “continuo” permite una serie de puntos intermedios.

- *La comunidad como mano de obra territorialmente recluida*

Sin duda, una parte importante de los llamados grupos de base realiza procesos importantes de participación a través del diagnóstico, formulación y ejecución de pequeños proyectos que solucionan problemas muy sentidos del entorno físico de su comunidad. La población aporta su mano de obra y el Estado o los organismos internacionales aportan el financiamiento. Esta modalidad ha sido desarrollada en el país en articulación con algunas de las instancias gubernamentales. Una variante más de esta modalidad, es la adoptada por los “fondos de inversión social”, en la cual la comunidad organizada participa en todo el proceso de realización de la obra. Se combina la mano de obra comunitaria como aporte o como contratación.

Lo positivo de esta modalidad es que a través de ella se responde a necesidades sentidas determinadas por la propia comunidad, se produce un uso más eficiente de los recursos financieros, se generan empleos para la propia comunidad, y se propicia el cuidado posterior de la obra por parte de los usuarios⁶.

Sin embargo, el cuestionamiento que se hace a la misma es que tiende a reducir la participación de la comunidad a condición de mano de obra y, por otra, a recluirla en una acción limitada a su propio territorio. Es decir, que se tiende a producir una especie de “reclusión territorial” sin conexión con el resto de la vida socio-política de la nación. Esta reclusión actuaría en desmedro de la propia comunidad porque tiende a generar en ella la falsa percepción de que sus necesidades y reivindicacio-

⁵ Cfr. Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires: Paidós, 1998, pp.25-68.

⁶ Cfr. al respecto la experiencia de sectores de la sociedad civil en su relación con Procomunidad y otras instancias estatales.

nes podrían encontrar respuesta a través de la acción en ese reducido entorno territorial desconectado de una dinámica social mayor.

Esto es particularmente cierto cuando no se plantean las cuestiones de la descentralización y la participación en el municipio como espacio local de ejercicio del poder estatal, en el cual la acción puede incluirse en un marco mayor de incidencia.

- La participación como proceso de apoderamiento y ciudadanización

La participación puede entenderse también, como un proceso a través del cual los actores sociales y la población asumen la participación territorial e institucional en la ejecución concreta de las obras físicas o procesos sociales en general. Pero al mismo tiempo, los actores sociales se hacen presentes en los espacios institucionales de discusión, formulación, conducción y evaluación de las políticas públicas, por ejemplo, en las instancias gubernamentales del sector social. Desde allí van obteniendo nuevos espacios institucionales de participación en el nivel provincial y municipal como espacio del poder local descentralizado. Así, van construyendo una nueva relación de poder, una nueva relación entre Estado y sociedad civil en la cual las organizaciones de base son actores sociales realmente reconocidos como tales.

De esta manera, la participación se convierte tanto en un objetivo como en un medio. Se convierte en objetivo, en la medida en que ella constituye una situación deseada por los actores sociales para el sistema político dominicano mismo que se abriría a la presencia de nuevos actores portadores de nuevos intereses y nuevas visiones, y en capacidad de negociarlos con otros actores sociales y políticos. Obviamente, este proceso de negociación deberá expresarse específicamente, por ejemplo, en una elaboración participativa del uso de los recursos presupuestarios que es una de las maneras concretas de expresar las decisiones de política. En este caso, la participación se convierte en

un medio para la construcción de ciudadanía y la consolidación de la democracia ampliando el universo de los derechos ciudadanos⁷.

3. La práctica educativa y las demandas y propuestas de participación

Las demandas y propuestas de participación en el caso del sistema educativo dominicano, más específicamente de la escuela dominicana, están insertas también en la dinámica social antes descrita aunque guardando siempre sus elementos propios. Los diferentes sectores o actores que hoy demandan participación en el sector educativo lo hacen en el marco de la dinámica en la que ocurren las modalidades descritas en el proceso de transformación de las prácticas participativas. Pero, en razón de las características de este trabajo avanzaremos sólo a partir del Plan Decenal de Educación que se ubica ya en la década de los 90.

3.1 El Plan Decenal de Educación y la cuestión de la participación

Sin duda, el Plan Decenal de Educación ha marcado una especie de "punto de inflexión" en la mayoría de los aspectos de la educación dominicana. Si bien hoy se señalan límites y desfases de algunas de las propuestas contenidas en los documentos producidos, la mayoría de las críticas se dirigen principalmente hacia la insuficiencia de su aplicación por parte de las diversas autoridades del sistema educativo dominicano.

Con respecto a la cuestión de la participación hay que indicar dos aspectos en lo relativo al Plan Decenal: 1) el hecho mismo del proceso de elaboración del Plan Decenal, y 2), los

⁷ "Bajo esta perspectiva la participación es, más que una necesidad, una estrategia orientada a la eficacia. En todo caso es un proceso de carácter estratégico que permite pasar de la necesidad a demandas más agregadas y calificadas, resignificándolas como derechos". *Ibid.*, p. 110.

aportes específicos que el mismo contiene de cara a la concepción de la participación, la descentralización y los mecanismos concretos que se proponen para hacerlas posibles.

- *El Plan Decenal como proceso participativo y sus propuestas de participación*

En el primer aspecto hay que indicar brevemente que el proceso de elaboración del Plan Decenal per sé constituyó un elemento de novedad positiva para la educación dominicana. La integración de diferentes y variados sectores sociales al debate y la elaboración de propuestas para el mejoramiento de la educación dominicana constituyó la realización práctica de un proceso de concertación social, y el esfuerzo por producir un proceso de reforma que tomara en cuenta las diferentes realidades del país de la cual eran portadores los actores educativos. A pesar de las dificultades conocidas en la aplicación de las reformas, el proceso de elaboración del Plan constituye un legado importante para la sociedad dominicana y lo convierte en un punto de referencia obligado y permanente.

Por otro lado tenemos los aportes del Plan Decenal en el área de la participación. En el documento de *Síntesis del Plan Decenal* se dedica un acápite a la participación de la comunidad en el desarrollo de la educación. Con las limitaciones normales de cada época el Plan reconoce la relevancia de la participación de los diversos actores para posibilitar el proceso educativo: "La existencia de fuertes compromisos de la comunidad local con la escuela ha demostrado, a través de múltiples experiencias, los aportes significativos que puede hacer con vistas a la reducción de las desigualdades en educación, así como a la utilización más adecuada de los recursos disponibles e incluso a la formulación de políticas estrechamente vinculadas con los problemas reales"⁸. En la práctica, como se sabe, la participación

⁸ Plan Decenal de Educación, *Síntesis del Plan Decenal de Educación*, Santo Domingo: Editora de Colores, 1992, p.123.

de otros actores en la formulación de políticas ha sido muy limitada.

La participación que se reclama, en algunos casos se coloca en una perspectiva un tanto reducida que insiste en la integración de la comunidad educativa, sobre todo los padres y madres, como apoyo a la acción que en la escuela desarrollan los actores más especializados: maestros y dirección. Al mismo tiempo, sin descuidar el aspecto indicado, aparece una concepción más amplia que se ubica en la perspectiva de la presencia de los actores en la gestión del centro educativo. Estos dos acentos no siempre se integran adecuadamente e indican la convivencia de dos concepciones, tal como ocurre en muchos documentos que son fruto del acuerdo y la negociación. Pero, probablemente, tanto en los mismos documentos como en la práctica educativa el predominio parece ser de la primera tendencia⁹.

El siguiente texto permite evidenciar la tensión que acabamos de indicar: "En efecto, las asociaciones locales de padres y amigos de las escuela, cuando funcionan en forma adecuada, pueden reportar beneficios a la escuela como los siguientes: descentralización creciente, mayor adaptación a la vida local, mejor comunicación e información escuela-comunidad; desarrollo de actividades extraescolares como la observación del medio o la organización de actividades culturales; el mejoramiento de las condiciones físicas de la escuela; la prestación de servicios relacionados, por ejemplo, con el mantenimiento de los edificios escolares o con la alimentación escolar, el apoyo a actividades directamente vinculadas a la docencia, e incluso contribuciones específicas orientadas a favorecer la incorporación y retención en la escuela."¹⁰

⁹ Cfr. Amparo Chantada, "Guía de exposición sobre la participación comunitaria y el papel de las asociaciones en el seno de las juntas administrativas distritales", en: República Dominicana, Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, *Juntas Administrativas Distritales, una experiencia de participación comunitaria y fortalecimiento institucional de la Seebac en el marco del Plan Decenal*, Santo Domingo: Editora de Colores, 1999, pp. 105- 119.

¹⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 122

El capítulo VI del documento en cuestión se dedica al "Programa de apoyo" para la ejecución del Plan. En su inciso "b" aborda el punto de la organización, gestión y supervisión y en el mismo insiste de manera interesante en la descentralización y desconcentración como elementos que contribuirían a hacer más eficiente el proceso educativo. Entiende estos dos elementos como: "La autoridad o capacidad de tomar decisiones, la responsabilidad en la ejecución de las acciones previstas y los recursos asignados deben estar distribuidos entre el nivel central, el regional, el municipal y el institucional (centro educativo). El papel de los organismos de base con respecto a las funciones de supervisión, evaluación y control debe ser destacado".¹¹

Consecuente con lo anterior, entre las actividades y espacios que propuso el Plan Decenal para fomentar la participación de la comunidad se encuentran formas importantes, sobre todo en lo referido al "Establecimiento de los Consejos Nacional, Regionales, Municipales y Escolares del Plan Decenal de Educación...o asignación de sus funciones al Consejo Nacional de Educación y a otros órganos de participación y de consulta y organizaciones descentralizadas previstas en el Anteproyecto de la nueva Ley General de Educación, una vez aprobada ésta por el Congreso"¹².

Estas propuestas tampoco llegaron a concretarse ya sea por la falta de creación de los espacios o por su funcionamiento limitado. Los programas exitosos se ubican en la perspectiva de la integración de la comunidad a la reparación y mantenimiento de las instalaciones escolares que sin dejar de ser una contribución importante no avanzó, hasta ahora, hacia una participación en otros mecanismos de gestión del proceso educativo como tal.

¹¹ *Ibid.*, p. 147.

¹² *Ibid.*, p. 123.

- *Programas y experiencias exitosas*

En este sentido, y vinculado con lo planteado por el Plan Decenal se iniciaron algunas acciones y experiencias. Entre ellos conviene señalar, tal como hemos indicado anteriormente, los exitosos programas de mantenimiento escolar con participación comunitaria¹³ que se ubican en la perspectiva de la presencia responsable de los padres y amigos de la escuela para asegurar la infraestructura física del plantel escolar. Esta integración habla de la disposición de la comunidad educativa, específicamente padres, madres y organizaciones de la sociedad civil a integrarse a participar en la actividad educativa en los niveles y formas que les son posibilitados.

Por otra parte, importa tomar en consideración las experiencias también exitosas de algunos centros educativos que a través de la puesta en ejecución del "Proyecto de Centro" han conseguido elevar significativamente la calidad de los mismos. Entre estos casos son reconocidos el Politécnico de Santa Ana en el barrio de Gualey de la ciudad de Santo Domingo, y la Escuela Divina Providencia del Ingenio Consuelo, entre otros. En estos casos se evidencia que produce resultados alentadores la combinación de una buena gestión con la participación de los demás actores de la comunidad educativa y de otros actores como ONGs para brindar su experticio en el área¹⁴.

Tres aspectos deben ser puestos de relieve en cada uno de estos casos como factores que contribuyen a producir el funcionamiento de los centros educativos de manera que la calidad se vea positivamente afectada: la autoridad moral y profesional de la dirección; la motivación del profesorado; la tradición

¹³ Cfr. Ceballos, Eddy, "Mantenimiento escolar con participación comunitaria: un ensayo de descentralización", en Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, *Juntas Administrativas Distritales, una experiencia de participación comunitaria y fortalecimiento institucional de la SEEBAC en el marco del Plan Decenal*, Santo Domingo: Editora de Colores, pp. 85-92.

¹⁴ Este es el caso del Centro Cultural Poveda que ha ofrecido una importante labor de acompañamiento al Politécnico de Santa Ana.

participativa de los sectores sociales en los que se encuentran ubicados.

En los dos casos que señalamos, en primer lugar, la dirección de los centros tiene una notable autoridad tanto en la escuela como en la comunidad. Esta autoridad proviene tanto de la capacidad profesional como de la reconocida calidad moral de quienes se desempeñan en la dirección. Con base en esa autoridad se produce una combinación entre, por un lado, la exigencia de calidad a los maestros y las maestras en su ejercicio docente (que incluye la capacitación, participación de estos en la gestión educativa) y, por otro lado, la consideración y defensa de ellos y ellas por parte de la dirección del centro frente a las autoridades educativas centrales¹⁵. Esta combinación se percibe, por parte de los maestros y maestras, como un reconocimiento de su labor y de la vocación y ejercicio profesional,¹⁶ y contribuye a elevar su autoestima.

En segundo lugar, los educadores y las educadoras se sienten, en general, exigidos, reconocidos, considerados y co-responsables en su ejercicio profesional. Esto se traduce en mayores niveles de motivación y se expresa a su vez positivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La participación profesional en la conducción del centro genera, no sin tensiones, un mejor clima educativo que envuelve tanto a docentes como a

¹⁵ Esta defensa se pone de manifiesto en ocasiones en unas relativamente buenas condiciones para el ejercicio profesional, posibilidad de capacitación, y de manera importante en la convicción de que su puesto está garantizado en base a su calidad profesional que puede sobrevivir incluso a los vaivenes del clientelismo político.

¹⁶ Uno de los principales factores que obstaculizan la participación de los diversos sectores de la comunidad educativa se refiere a la falta de liderazgo comprometido con la creación de estilos participativos de conducción. Hernán Courard, encontró en su investigación para el caso chileno que "posiblemente la dificultad principal (para el incremento de la participación) está en la escasez de liderazgos que promuevan la participación, de una manera que sea efectiva y otorgue credibilidad". Cfr. Cfr. Hernán Courard, "Dinámicas recientes de participación en el ámbito educacional en Chile", en: Enrique Correa y Marcela Noé, editores, *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago de Chile: FLACSO, 1998, p. 167.

estudiantes quienes también tienen espacios específicos de participación.

Finalmente, por lo menos en uno de los casos se produce una importante presencia de los padres y amigos de la escuela y otras instancias de la comunidad territorial en el proceso educativo. Esto se ve favorecido tanto por las condiciones indicadas anteriormente como por la tradición participativa existente en el sector. En estos factores, entre otros, habrá que urgir con más profundidad para dar cuenta del éxito relativo de estas experiencias educativas.

3.2 *La Ley General de Educación No. 66'97*

La Ley General de Educación¹⁷, aprobada por el Congreso Nacional hace cuatro años, acoge los Consejos antes mencionados como instancias participativas. Sin embargo, todos y todas somos testigos de las dificultades que hasta ahora han impedido su puesta en práctica.

A pesar de la ambigüedad, la ley orienta la participación hacia el aspecto de la gestión del proceso educativo de manera integral. En el artículo 21 del capítulo V la ley indica que "En todos los centros escolares se fomentará la participación de la comunidad educativa en la *gestión* (las cursivas son nuestras) de la escuela y en la solución de los problemas, tanto de la escuela como de la comunidad a la que sirve."

Por otra parte, la ley dedica el título V a la cuestión de la descentralización que resulta fundamental desde el punto de vista de una participación orientada al apoderamiento y a la construcción ciudadana. En el artículo 102 asume que "La descentralización de las funciones y servicios de la educación se establece como una estrategia progresiva y gradual del sistema educativo dominicano. Y, en su artículo 105 "Se crean las Juntas Regionales, Distritales y de Centro Educativo como órganos

¹⁷ República Dominicana, Secretaría de Estado de Educación y Cultura, *Ley General de Educación No. 66'97*, Santo Domingo: Alfa & Omega, 1997.

descentralizados de gestión educativa que tendrán como función velar por la aplicación de las políticas educativas emanadas del Consejo Nacional de Educación y de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura en su propio ámbito y competencia.”

Nicolás Guevara, del Centro Poveda, entiende que “a pesar de lo valioso que resulta que la ley contemple la creación de estos espacios, el artículo citado más arriba resulta paradójicamente engañoso. Mientras por un lado plantea que las juntas son órganos descentralizados, por otro, le atribuye como misión velar por la aplicación de políticas formuladas por un organismo superior. O sea, dicho planteamiento parece limitarse a una política de desconcentración, lo cual no debe confundirse con una real descentralización desde una perspectiva democratizadora de las instituciones.”¹⁸

Estas ambivalencias habrá que ir las enfrentando, pero sin duda esta ley constituye una importante oportunidad para impulsar los procesos de descentralización insistiendo en la perspectiva de la participación en la gestión que la misma ley ordena. Evidentemente, como veremos más adelante, ello supone responsabilidad de los actores para colocarse en condiciones de realizar la gestión de manera democrática y eficiente.

Así pues, tanto el Plan Decenal como la Ley General de Educación constituyen aportes importantes desde el punto de vista de la apertura a la participación de los diversos actores en el proceso educativo. Esto así sin dejar de reconocer la existencia de ambigüedades y contradicciones que expresan la diversidad de concepciones presentes en los sujetos que realizaron los procesos y produjeron los textos a través de la negociación y la concertación. Tanto el Plan Decenal como la Ley de Educación son oportunidades para impulsar procesos de descentralización y participación y con ello incidir en la mejoría de la calidad de la educación.

¹⁸ Nicolás Guevara, “Perspectivas de descentralización en el sistema educativo dominicano,” Santo Domingo: Centro Cultural Poveda, 2001, p. 1, mimeo.

4. Participación y calidad de la educación: ciudadanización y proceso educativo

Producto del proceso social y político ocurrido en Latinoamérica y en el mundo, la participación social tiene hoy como nunca antes una infinidad de aliados. Ella se ha convertido prácticamente en un nuevo sagrado, incontrovertible e incontrovertido. Nadie duda de la importancia de la participación social para la ejecución de estrategias eficaces de desarrollo. Más aún, hoy se ha convertido en casi un axioma, por lo menos en el discurso, la necesaria integración de los propios sectores sociales o sujetos beneficiarios en el diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas sociales como condición de la eficacia de los mismos. La educación no es una excepción.

4.1 *La demanda actual participativa en el proceso educativo: participación y calidad de la educación*

En el caso de la educación, lo específico de la discusión actual sobre la participación es que ésta se ubica justamente, por una parte, en la perspectiva de la construcción ciudadana de los actores involucrados en el proceso educativo y, por otra parte, en la relación de la participación de estos actores, como componente fundamental de su ejercicio ciudadano, y la cuestión esencial de la calidad de la educación como instrumento fundamental en la tarea de construcción de la equidad en un contexto como el latinoamericano, marcado por la desigualdad.

Hay cada vez una conciencia más extendida de que el mejoramiento de la calidad de la educación es una de las vías de actuación sobre la equidad social¹⁹. Y, al contrario, que un aumento de la cobertura educativa con descuido de la calidad resulta en una redistribución de la pobreza y la desigualdad y

¹⁹ Cfr. Hernán Courard, *Ob. cit.*, p. 158.

no de oportunidades sociales. Por lo que se hace imprescindible, dicho en el lenguaje de la CEPAL, "una *segunda ola democratizadora* que vaya más allá de la ampliación de la cobertura, es decir, que permita reducir las actuales brechas en las condiciones de acceso."²⁰

Así pues, de más en más se plantea que "La calidad de la educación debe valorarse en función de la igualdad de oportunidades. Esto significa que no basta con que los niños y niñas se incorporen al sistema educativo, sino que deben contar con las condiciones necesarias para permanecer en él de manera exitosa, hasta concluir los ciclos correspondientes".²¹ En esta misma dirección ya el Plan Decenal planteaba que "La democratización de la educación entendida en su sentido más pleno significa garantizar a la población que demanda educación, el acceso a un determinado nivel, la permanencia en el mismo, la movilidad de un grado a otro y el egreso satisfactorio de dicho nivel"²².

Hasta hace poco en la discusión sobre la cuestión educativa, los acentos se concentraban en la cobertura como una manera de concretizar los derechos humanos y la democratización de la educación. Y sin duda, se trata de que haya una cobertura educativa suficiente como parte de la democracia educativa de manera que la educación llegue a todos y todas. Pero se trata también de que esta cobertura resulte efectivamente en una distribución equitativa de oportunidades sociales y no en una profundización de los niveles de desigualdad existentes.

Ahora bien, la calidad de la educación es una cuestión compleja en cuya consecución intervienen un conjunto de factores diversos. Pero, sin la menor duda uno de los elementos de ese conjunto de factores lo constituye la participación de los acto-

²⁰ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2000, p. 105.

²¹ Ana Cecilia Hernández, "Calidad de la educación y gestión educativa", *Aprendo 2000, V Seminario Internacional de Educación Básica*, Santo Domingo, Octubre 2000.

²² *Ibid.*, p. 138.

res del proceso educativo. Cada vez hay más consenso en torno a que algunas de las condiciones en las que se realiza el proceso educativo afectan negativamente a la calidad del mismo en la medida en que excluye de mayores cuotas de responsabilidad a los actores concretos del proceso educativo. Este sería el caso de los exagerados niveles de centralización y concentración del sistema educativo que aleja a los sujetos del proceso de toma de decisión.

Sin embargo, el creciente consenso en torno a que un elemento fundamental en la consecución de la calidad de la educación es la integración a los actores del proceso en la gestión del mismo contrasta con la constatación de la ausencia de las madres y padres en la gestión del proceso educativo y su reducción a simples apoyos cuyo aporte se produce a requerimiento de la dirección escolar y en las áreas que las autoridades educativas lo consideren conveniente, lo que continúa siendo una "inclusión reducida" de estos actores. En este sentido algunos diagnósticos de la realidad educativa de la región constatan que "las opiniones y requerimientos de las personas que dirigen y administran localmente las escuelas, y en particular, los padres de familia, rara vez son tomados en cuenta"²³ como una de las causas de la baja calidad de la educación.

A su vez, este bajo nivel de inclusión de ese sector de la comunidad educativa está acompañado también de un bajo nivel de posibilidad de maniobra del centro escolar que sólo puede "ejecutar" las decisiones emanadas del centro del sistema educativo sin posibilidad de participar en el proceso de elaboración de estas decisiones. Y se completa esta especie de círculo perverso, con la imposibilidad para los maestros y maestras de participar en el proceso de construcción de las decisiones significativas, y la reducción de los estudiantes a recipientes de decisiones de origen para ellos desconocido.

²³ Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, *Mañana es muy tarde, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)*, Santo Domingo: EDUCA, INTEC, FLACSO, 2000, p.13. Mimeo.

Así las cosas, la comunidad educativa local tiene una responsabilidad marginal en el desarrollo del proceso educativo. Los actores son receptores de decisiones de otros en un orden piramidal jerárquico que no estimula la autoestima y la disposición a la creatividad. Las potencialidades de los diversos actores no son adecuadamente promovidas y la acción educativa se hace mimética. El análisis de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa que hemos estado comentando señala en su diagnóstico sobre la situación de atraso educativo en Centroamérica, Panamá y República Dominicana "la ineficiencia en la gestión educativa y (el) escaso poder de decisión de los padres, directores, y docentes en las escuelas"²⁴.

Ante esta realidad se trata entonces de propiciar procesos participativos en todos los niveles del sistema educativo de manera que se incentive la responsabilidad de cada quien -directores, docentes, padres/madres y estudiantes- con respecto a la calidad del proceso y del producto del mismo. Es evidente que si de lo que se trata es de participar en la "gestión" ello supone niveles mayores de responsabilidad compartida por parte de los diversos actores de la comunidad educativa y para lo cual es necesario la creación de los espacios para realizar esta participación, en este caso las Juntas de Centros, en donde puedan confluír dirección, docentes, padres, madres, alumnos y alumnas. Esta práctica es educativa para todos los actores intervinientes en el proceso.

Justamente la primera recomendación del documento de la Comisión Centroamericana es "transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de las escuelas"²⁵. También la CEPAL insiste en la importancia de la presencia de los padres y madres y la comunidad en el proceso educativo, "la incorporación de los padres y la comunidad a los procesos educacionales tiene múltiples

²⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 13.

²⁵ *Ibid.*, p. 5.

efectos positivos. Una comunidad más protagónica y una demanda más organizada de los sectores pobres contribuye a una detección más oportuna de deficiencias educativas, un mayor acopio de propuestas para acercar la escuela a las necesidades de la población local y un apoyo focalizado en la superación de los rezagos más apremiantes. Además cuanto más pertinente resulte la participación de la familia en la escuela, más se incrementa también el capital educativo en el hogar, lo que repercute directamente en el rendimiento de los educandos".²⁶

Esta participación debe abarcar la cuestión financiera, pues difícilmente pueda haber ejercicio real del poder por parte de la comunidad si no se llega a incidir de manera decisiva en la asignación de los recursos. Las experiencias de la elaboración de los presupuestos participativos, realizados en diversas localidades de la región latinoamericana, indican las posibilidades a las que habría que apuntar de manera que la transferencia de responsabilidades esté acompañada de la transferencia de capacidad de decisión de las comunidades.

Llegados a este punto hay que indicar que para que sea efectiva la participación en la gestión como elemento de apoderamiento es necesario que el nivel del centro educativo se articule también con los niveles distritales (municipales) y central del sistema educativo a través de la participación en los espacios correspondientes para la toma de decisión. Y que esto coloca la discusión de la necesidad de procesos de reforma del Estado que aborde seriamente la cuestión municipal como espacio de ejercicio del poder local. Las reformas educativas deben ser parte de procesos de reforma más amplios para hacerse posibles.

4.2 Participación, descentralización y calidad de la educación

En consonancia con lo anterior, desde muy diversos sectores se insiste en la necesidad de propiciar niveles importantes

²⁶ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Ob. cit.*, p. 112.

descentralización entendida ésta como “un proceso de transferencia de poder de decisión y ejecución, tanto en el plano político como en el administrativo, hacia las unidades locales”²⁷, de manera que se propicie la participación responsable de los actores en la gestión del proceso educativo.

Tanto la descentralización como la participación “hacen referencia a la cuestión de los procesos de toma de decisión, o dicho en otro lenguaje, a la cuestión del ejercicio del poder. Se trata entonces de que la toma de decisión, el ejercicio del poder, no se encuentre ‘centralizado’ en unos pocos, sino que haya la mayor participación posible en el diagnóstico, la selección o priorización, la elaboración, la ejecución, la administración-control y la evaluación de los proyectos y propuestas. Se desarrolla así uno de los elementos centrales del carácter democrático de la gestión: la participación de los afectados en la resolución de sus propios problemas”.²⁸

Una gestión democrática se caracteriza, entre otras cosas, por la participación de los sujetos en los espacios de toma de decisión en los cuales se desarrolla la capacidad de debate y negociación cuyo aprendizaje se inicia en el aula a través de la gestión democrática del conocimiento, se ve posibilitada por una circulación democrática de la información y se concretiza como ejercicio de la corresponsabilidad.²⁹

La descentralización permite el desarrollo de liderazgo a nivel de las direcciones de las escuelas que pueden repercutir en una motivación constante hacia el resto de la comunidad educativa, sobretudo hacia los maestros, maestras y padres y madres. Al mismo tiempo, en un ambiente escolar participativo, los maestros más diestros desarrollarían mayores niveles de compromiso con la calidad de la educación a través de su acción educativa en relación con estudiantes y colegas docentes.

²⁷ Nicolás Guevara, *Ob. cit.*

²⁸ Argentina Henríquez y otros, “Sistematización”, Santo Domingo: Centro Cultural Poveda, 1995, p. 35. Mimeo.

²⁹ *Ibid.*, pp. 35-40.

Además, si se incentiva el trabajo en equipo probablemente esto repercutiría en la calidad de los docentes a través de la comunicación de experiencias en las que participen los maestros de reconocida solvencia y liderazgo. Y en los estudiantes se incentivaría la conciencia de que ellos son el centro de la acción pedagógica y en consecuencia sus primeros responsables. Naturalmente, el sentido común indica la necesidad de tomar en cuenta las posibilidades y límites de cada etapa.³⁰

4.3 Dificultades, resistencias y transformación cultural

Considerar la descentralización como proceso conduce a desarrollar de más en más niveles de subsidiariedad gradualmente ejecutados, de manera que los actores asuman tareas para las cuales estén capacitados o puedan capacitarse y se asegure de este modo, unas prácticas exitosas. No se trata de posponer indefinidamente el proceso utilizando las incapacidades como excusa, pero sí de reconocer responsablemente las condiciones en las que el mismo puede ser exitoso y trabajar para que así sea. Para que sean exitosos los procesos de descentralización deben reconocer la diversidad de roles y la necesidad de que sean adecuadamente asumidos al interior de una cultura democrática.

Esto supone y deberá generar un cambio cultural importante en los diferentes actores del proceso educativo: cada actor, al respetar el ámbito propio de su acción, debe entender y aceptar la participación de los otros actores en la conducción de un camino que implica una diversidad de saberes y responsabilidades. Hará falta la creación de una cultura de la cooperación y la confianza como condiciones sin las cuales sería imposible obtener la disposición necesaria de parte de los actores.

³⁰ Cfr. Donald R. Winkler, y Alec Gershberg, *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*, Santiago de Chile: PREAL, 2000, pp. 10-12.

Pero, en todo caso se deberá contar con las resistencias normales que se producen en los diversos actores ante cualquier transformación que sea percibida por ellos como un atentado contra privilegios o "formas de hacer" socialmente establecidos. Es preciso recordar que el autoritarismo es eso: una dimensión de la cultura dominicana y como tal está sedimentado en las concepciones y prácticas de todos los sectores sociales aunque de manera diversa. Como es de suponerse, el caso de los actores educativos no es una excepción.

En este sentido, y en un primer nivel de dificultades, algunos estudiosos y líderes comunitarios indican como una de las dificultades del proceso de descentralización el hecho de que parece existir una distancia importante entre la lógica de los actores sociales y la lógica de los actores políticos. Según aquellos probablemente para una buena parte de los actores políticos, que son quienes conducen el Estado desde los gobiernos, resulte más cómodo continuar reduciendo la participación de los actores sociales a la sola demanda de bienes y servicios, sin el involucramiento de la comunidad en la ejecución de las soluciones y sin la perspectiva de su apoderamiento. Y esto así por razones económicas, técnicas y políticas. La protesta es ruidosa y molesta y el apoderamiento inconveniente pues, entre otras cosas, limita la posibilidad del funcionamiento de la lógica clientelar.

Consecuentemente, esta lógica no toma en serio a los actores sociales y la situación se les hace más difícil a los actores políticos cuando la demanda de participación se ubica en la perspectiva del apoderamiento, pues se trata, en este caso, de actores sociales que pretenden su inclusión en los procesos de decisión, formulación y ejecución de los proyectos. Probablemente los actores políticos no han captado a profundidad el significado del cambio en la demanda de participación, o les sea muy difícil procesarla y asumirla.

En un segundo nivel más referido al ámbito específicamente educativo, es probable también que se presenten dificultades entre los propios actores educativos. Así, es posible que directores o directoras perciban como un peligro para su autoridad la

pretensión participativa de los docentes, y la pretensión de los padres de participar en la gestión escolar podría ser percibida por los docentes como una intromisión en un ámbito que les pertenece, en razón de su formación especializada. A la vez que docentes y padres podrían considerar inadecuada la inclusión de los estudiantes en los espacios participativos. Esto sin contar con las tendencias auto excluyentes de los espacios de participación tanto de los padres como de los alumnos en razón de la desconfianza o de la apatía.

Finalmente, las dificultades para una ampliación de la participación comunitaria se vincula también con limitaciones que provienen de las condiciones sociales de los sujetos, en este caso de los padres de familia y las comunidades en general en las que se encuentran ubicadas las escuelas públicas a las que asiste el grueso de la población escolar dominicana: analfabetismo, bajos niveles de escolaridad, desempleo, desinterés por participar, etc. Estas dificultades tienen que ver tanto con el interés en participar como con el tipo de aporte que pueden realizar las comunidades en la conducción del proceso educativo.³¹

De ahí la importancia de la sugerencia que aparece en el decálogo dedicado al tema de la participación de los padres y madres de familia. Nuevas instituciones y mecanismos de apoyo a la educación: "Creación de escuelas para capacitar a los padres y madres, para que logren una participación más efectiva en la prosecución de los objetivos educativos".³²

Courard encontró, en el caso chileno, que las principales resistencias a la participación en la educación se encontraban, por una parte en la complicación de la vida cotidiana de los docentes que les limita la posibilidad de dedicar horas extras a los programas y espacios de participación, así como "la resistencia de parte de muchos directores para abrirse a una mayor participación dentro de los establecimientos (...). Resistencias

³¹ Cfr. *Ibid.*, p. 122.

³² Plan Decenal de Educación, *Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal*, Secretaría de Estado Educación, Bellas Artes y Cultos, Santo Domingo: Editora de Colores, 1993, p. 123.

de parte de los docentes para abrir un espacio a la participación de los padres y apoderados, especialmente en las escuelas más pobres. La falta de apoyo a la gestión de los centros de alumnos por parte de la dirección de la escuela, y la desmotivación y apatía entre los propios estudiantes y profesores".³³

Esta realidad deberá provocar la elaboración de una estrategia para la puesta en ejecución del proceso de participación-descentralización. Esta estrategia deberá combinar el avance hacia la autonomía deseada y deseable por parte de los centros educativos, con los niveles también deseados de conexión entre los diversos niveles del sistema, el distrital y el central, no sea que la descentralización propicie una merma en la calidad en los centros con condiciones menos adecuadas. Estos procesos descentralizadores suponen la existencia de "(...) estándares comunes y ampliamente consensuados, que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado de medición de su cumplimiento y amplia divulgación de sus resultados".³⁴

4.4 Participación y ciudadanización como dinámica pedagógica

La democracia supone y estimula la existencia de ciudadanos y ciudadanas y para que eso sea posible "se hace necesario la construcción de instituciones democráticas que permitan una socialización que coadyuve a la creación de personalidades o subjetividades democráticas, que cultiven el diálogo, la tolerancia, el respeto a la diferencia, y lo asuman como estilo de vida. Es así como se podrá ir conformando una nueva subjetividad que se exprese como nueva ciudadanía."³⁵ Por su relevancia social, la escuela tiene que ser una de estas instituciones.

Como se planteaba en páginas anteriores la formación de destrezas para el ejercicio ciudadano es uno de los productos

³³ Hernán Courard, *Ob. cit.*, pp. 166-167.

³⁴ *Mañana es muy tarde*, *Ob. cit.* p. 6. Mimeo.

³⁵ *Ibid.*, p. 34.

esperados del proceso educativo. La escuela, conjuntamente con la iniciación y formación en el conocimiento científico-técnico, debe contribuir a la formación de personas con valores y actitudes para el ejercicio democrático. Se trata de la formación de personalidades o subjetividades democráticas capaces de asumir la democracia como estilo de vida y no sólo como régimen externo al sujeto al cual éste se adecua.³⁶

Como bien señala la CEPAL, "un sistema educativo que se plantee como objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de componentes valóricos, tales como los derechos humanos, la democracia, la equidad, la solidaridad y la cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. Por eso es importante que los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos sean dotados de un estilo que induzca a los sujetos a usar el conocimiento con mayor autonomía, a estar más dispuestos a participar en debates y en trabajos de grupo como complemento sustantivo, y a adquirir mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos".³⁷

La dinámica pedagógica debe orientarse pues, hacia la construcción de ciudadanos y ciudadanas como una manera de contribuir a consolidar el ordenamiento democrático, pues es el ejercicio ciudadano el que otorga carne histórica a la democracia. En este caso, por ciudadanía se entiende sujetos capaces de reconocer derechos y deberes al interior de una determinada comunidad política que los conduce al establecimiento de determinadas relaciones con los demás seres.

³⁶ Villamán.Marcos, "Educación, sociedad civil y construcción de la vida", en: *Realidad, Educación, Teología, Anuario Pedagógico*, Santo Domingo: Centro Cultural Poveda, 2000, p. 34

³⁷ CEPAL, *Ob. cit.*, p. 123.

La condición ciudadana es siempre una realidad y una aspiración. En muchos casos es una realidad precaria en razón de que los derechos elementales son permanentemente violentados y deviene más una aspiración. Pero tiene la ventaja de ser una expresión que recoge derechos reconocidos por la comunidad de los seres humanos. Al ser reconocidos y violados se convierten entonces en legítimamente reclamables y potencialmente interpeladores de las comunidades y los sujetos.

La acción educativa se realiza hoy en un contexto social con tendencias contradictorias. Por una parte asistimos a fuertes demandas de participación ciudadana en el sentido amplio; pero, al mismo tiempo, se generan también tendencias a la reclusión de los individuos en la esfera privada de la vida que tiene a su base, entre otras cosas, el desprestigio de la vida pública. Se produce así la tendencia a una "ciudadanía empequeñecida" de horizonte limitado a los espacios considerados privados.

La acción educativa se puede orientar al esfuerzo de ayudar a reforzar el paso de una ciudadanía empequeñecida a una ciudadanía que tienda a serlo plenamente. En el sentido de pasar de una acción que se recluye en espacios privados y cercanos, en razón de la desconfianza e incertidumbre que produce el ámbito de lo público, a una presencia en estos últimos como manera de realizar las responsabilidades sociales, y esto como forma de avanzar por caminos de realización personal y colectiva.

4.5 El aula, el centro, el sistema educativo y la generación de relaciones horizontales

Se impone un esfuerzo por la construcción de relaciones más horizontales y descentralizadas en todos los ámbitos del sistema educativo, desde el aula, el centro, hasta la totalidad del sistema educativo. La inclusión de todos los actores de la comunidad educativa en la gestión del proceso debe ser el elemento que oriente el sentido de esta participación. De esta ma-

nera cada sector podrá asumir las responsabilidades que le corresponde en la producción colectiva de la calidad de la educación.

El aula resulta fundamental como espacio más inmediato en el que interactúan alumnos y docentes. La relación que se establece debe propiciar la responsabilidad de los estudiantes por su desarrollo en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Al mismo tiempo se deberá desarrollar un profesorado que se sepa responsable de coadyuvar al establecimiento de estas relaciones como parte de su responsabilidad profesional y ciudadana. La participación de los estudiantes y las estudiantes constituye un factor relevante de la producción de la calidad.³⁸ Esto implica, entre otras cosas, la creación de espacios de participación para los estudiantes de manera que tengan la posibilidad real de plantear su punto de vista acerca del proceso en el cual participan.

Las experiencias exitosas que se conocen han sido capaces de crear en el centro educativo un ambiente propicio que se expresa en motivación para profesores, estudiantes, padres, madres y comunidad. Un factor importante en la creación de este ambiente tiene que ver con el tipo de liderazgo que se desarrolla desde la dirección de la escuela. Otro, la capacidad de integración del profesorado al proceso de conducción del centro y la asunción del centro educativo por parte de la comunidad que lo percibe como un bien que le pertenece y deben cuidar.

Con respecto a los otros niveles se hace necesario impulsar la ejecución de la ya aprobada Ley General de Educación No. 66'97 que contempla la creación de las Juntas de Centro, Distritales y Regionales como parte del proceso de descentralización. Sin dejar de incluir la creación de mecanismos específicos de participación de las comunidades en la asignación de los recursos de manera que ellas sean verdaderamente responsa-

³⁸ A este respecto es necesario retomar las reflexiones y propuestas acerca del proceso de enseñanza-aprendizaje como construcción de conocimientos capaz de integrar los saberes de los estudiantes y hacerlo interactuar con el conocimiento acumulado facilitando un ejercicio de diálogo de saberes.

bles. Impulsar un gran movimiento en esta dirección sería una tarea importante de manera que el proceso de descentralización se ponga en marcha.

5. A manera de conclusión

La participación es un factor fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin la integración responsable de los diferentes sectores de la comunidad educativa será imposible obtener niveles mayores de calidad. La escuela debe ser un espacio participativo de manera que los actores que en ella confluyen realicen un proceso permanente de aprendizaje de este factor fundamental de la condición ciudadana y en ese proceso generen como producto del mismo, un constante incremento de la calidad educativa.

Sólo permitiendo a todos y todas el acceso a una educación de calidad podrá la escuela cooperar verdaderamente a la construcción de la equidad. De lo contrario, asistiremos a un proceso de profundización de los niveles de desigualdad social vehiculado esta vez por la escuela en la medida en que la ampliación de la cobertura no esté acompañado del mejoramiento de la calidad.

La participación en el ámbito escolar es parte del ejercicio ciudadano de los actores que allí confluyen. Debe ser una participación que propicie su apoderamiento y no sólo el apoyo de unos actores a otros que se suponen son los protagonistas del proceso. Para esto se hace necesario la creación de espacios en el aula, el centro educativo y el sistema educativo en general. Ello implica transformaciones importantes en la mentalidad de los diversos actores, la cual no ocurrirá sin resistencias y dificultades.

La Ley de Educación, que recoge elementos importantes del Plan Decenal en el caso de la participación, es un instrumento importante en el esfuerzo por impulsar la descentralización y la participación.

BIBLIOGRAFÍA

Cardarelli Graciela y Mónica Rosenfeld. *Las participaciones de la pobreza*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

Ceballos, Eddy. "Mantenimiento escolar con participación comunitaria: un ensayo de descentralización", en Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, *Juntas Administrativas Distritales, una experiencia de participación comunitaria y fortalecimiento institucional de la seebac en el marco del Plan Decenal*, Santo Domingo: Editora de Colores, 1994.

Chantada, Amparo. "Guía de exposición sobre la participación comunitaria y el papel de las asociaciones en el seno de las juntas administrativas distritales", en Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, *Juntas Administrativas distritales, una experiencia de participación comunitaria y fortalecimiento institucional de la Seebac en el marco del Plan Decenal*, Santo Domingo: Editora de Colores, 1994.

Cohen, Jean y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Courard, Hernán. "Dinámicas recientes de participación en el ámbito educacional en Chile", en Correa Enrique y Marcela Noé, *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago de Chile: FLACSO, 1998.

Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. *Mañana es muy tarde*, Santo Domingo: Programa de Promoción de la Reforma Educativa y el Caribe (PREAL) , 2000.

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.
- Guevara Nicolás. "Perspectivas de descentralización en el sistema educativo dominicano", Centro Cultural Poveda, 2001. Mimeo.
- Henríquez, Argentina y otros. "Sistematización". Santo Domingo: Centro Cultural Poveda, 1995. Mimeo.
- Hernández, Ana Cecilia. "Calidad de la educación y gestión educativa", Aprendo 2000, V Seminario Internacional de Educación Básica, Santo Domingo, 2000.
- Londoño, Juan Luis. *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. Washington: Banco Mundial, 1996.
- Oviedo, José. "Representación y Participación: Dilemas, tensiones e interrelaciones", Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra: Santo Domingo, 2001.
- Proyecto para la Reforma Educativa de América Latina (PREAL). *Formas y reformas de la educación*, Santiago de Chile: PREAL, 1996.
- Puiggrós, Adriana. *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 1994.
- Schiefelbein, Ernesto y Juan Carlos Tedesco. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires: Santillana, 1995.
- Slavin, Robert E. *Salas de clase efectivas, escuelas efectivas: plataforma para una reforma educativa en América Latina*, Santiago de Chile: PREAL, 1994.

- República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. *Síntesis del Plan Decenal de Educación*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación, 1992.
- República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación, *Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal*, Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación, 1992.
- República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. *Evaluación al año 2000. Informe de la República Dominicana*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación, 2000.
- República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. *Síntesis de la evaluación a medio término del Plan Decenal de Educación*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación, 2000.
- Villamán Marcos. "Educación, sociedad civil y construcción de la vida", en *Centro Cultural Poveda, Anuario Pedagógico*, Santo Domingo: Centro Editorial, 2000.
- Winkler Donald, R y Alec Gershberg. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*, Santiago de Chile: PREAL, 2000.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS DE DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

Leopoldo Artiles Gil

1. Introducción

Al igual que en el resto de América Latina, en la República Dominicana el tema de la descentralización ha penetrado conectando el problema de orden institucional, que se ataca con la reforma político administrativa, con el problema de orden socioeconómico y territorial, que se ataca con el reordenamiento del territorio y de las prioridades del desarrollo, enfatizando la dimensión local de este último.

Es una verdad de perogrullo que el éxito de la aplicación de cualquier plan de descentralización debe medirse no sólo por el grado de satisfacción de las demandas de la población - éstas pueden atenderse, mal o bien, bajo un sistema centralizado relativamente eficiente- sino también por el grado de participación que garantice en el proceso de toma de decisiones que afecte su vida y su desarrollo. El objetivo más evidente de un plan de descentralización concebido con sentido democrático es acercar a la gente a los centros de decisiones, sobre todo, a aquellos centros cercanos territorialmente. Esto no significa que no haya otros objetivos y componentes cuyo descuido puede hacer de un plan de descentralización, aún el más participativo, un desastre de carácter social y económico. Por ello es necesario disponer de una imagen completa y a la vez comprensiva del significado que tiene hablar de descentralización en América

Latina, en términos de los objetivos que se han reconocido como parte de la misión de la misma, así como de sus instrumentos y componentes.

El politólogo alemán Detlef Nolte¹ reduce fundamentalmente a cuatro los objetivos de la descentralización en América Latina, partiendo de las discusiones que hasta principios de los noventa se habían producido en el continente, que son los siguientes:

- 1) Descentralizar las funciones y servicios del Estado para lograr una mayor eficacia en los servicios públicos respecto a los costos de su gestión y a la calidad para los usuarios;
- 2) descentralizar competencias políticas para ampliar los espacios de participación por parte de la ciudadanía en los ámbitos local y regional, creando para colectividades sociales de tipo subnacional la capacidad de articular y satisfacer sus intereses;
- 3) descentralizar la planificación económica para aumentar las capacidades reguladoras del Estado y posibilitar la reducción de las desigualdades regionales nivelando las condiciones de vida en el territorio nacional.

Por supuesto, la consecución de estos objetivos pasa por la aplicación de ciertos instrumentos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- 1) Delegar a entidades administrativas subordinadas, como los municipios, tareas en sectores como salud, educación y vivienda;
- 2) privatizar de ciertos servicios públicos para mejorar la calidad y eficiencia de los mismos, como por ejemplo, la recogida de la basura, el servicio de agua;

¹ Detlef Nolte, «Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo» en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas: Nueva Sociedad, 1991, pp. 77-78.

- 3) delegar de competencias políticas, desde el gobierno central a entidades políticas subnacionales (municipios, departamentos, regiones o estados), y participación de los ciudadanos en la elección de las autoridades respectivas;
- 4) aumentar las capacidades técnicas de las entidades desconcentradas de planificación del Estado en el ámbito regional, con la mejoría de las capacidades de coordinación de la planificación y en la toma de decisiones políticas;
- 5) reforzar el elemento regional en la planificación aún cuando ésta se encuentra centralizada, para nivelar las condiciones socioeconómicas en el territorio nacional, o crear instancias de planificación regional con un grado significativo de autonomía administrativa y financiera.

Esta referencia al texto de Nolte nos permite vislumbrar el más amplio cuadro de la descentralización para situar el componente que nos interesa de manera primordial en este trabajo, sin que esto suponga la subestimación de los otros componentes: se trata, evidentemente, de la participación. Si la participación tiene sentido es porque «empodera» a la gente para tener voz, voto y derecho a rendición de cuentas en procesos de decisión que aseguren calidad y cantidad suficiente de servicios, y no se limita a una participación simbólica sin efecto alguno en la estructura de poder.

El término participación usualmente se refiere al mundo de la política. Es así como una definición clásica de participación política reza así: «aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de la política gubernamental».² En esta definición se

² Robert Dowse y John A. Hughes, *Sociología Política*. Madrid: Alianza Universidad, 1993, p. 360.

plantea implícitamente el problema de la representación. Es evidente que en la sociedad democrática moderna gran parte de la participación de los ciudadanos se limita a la selección de los representantes de los ciudadanos en los poderes del Estado, principalmente el Ejecutivo y el Legislativo en el ámbito nacional y el subnacional (hay casos en los cuales inclusive en ciertas instancias del Poder Judicial se admite la selección por parte de los ciudadanos). La participación de los ciudadanos debiera extenderse también a actividades en las cuales se ejerza un cierto control de los representantes para que estos cumplan debidamente con las funciones que están comprometidos a satisfacer, mediante mecanismos que faciliten la rendición de cuentas.

El tema de la descentralización ha puesto de nuevo el problema de la participación con su énfasis en la redistribución del poder y, sobre todo, con su atención en el poder local. Estos problemas han presentado características muy especiales allí donde poblaciones secularmente excluidas han tenido la oportunidad, por vía de los procesos de descentralización, de acceder a alguna cuota de poder. Es así como a través de la descentralización se ha relanzado la idea de la «democracia participativa» como una forma diferenciada de la «democracia representativa».³ Esta cuestión no está exenta de problemas. Generalmente, el componente participativo en la primera de las formas ha sido entendido como instrumento de realización directa de los intereses de individuos y grupos. Esto último plantea la conocida tensión entre representación y participación, basada en la idea, que se remonta a Rousseau, de que la representación, en la medida en que implica una separación-distinción entre representante y representado no realiza los intereses de éste último. Como lo expresa José Oviedo, en el trabajo que inicia este libro, la representación no puede ser interpretada como la completa presencia de los representados en el proceso de la representación. No nos vamos a explayar aquí sobre la

³ Jorge Cela, *Construyendo entre todos y todas la democracia municipal*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 2000, p. 25.

conexión, aparentemente más que lógica, entre democracia moderna y gobierno representativo.

No obstante, las demandas de participación persisten, y los proyectos de descentralización en América Latina han servido de canal a las mismas, de forma tal que lo mínimo en el cuadro que se nos presenta es aspirar a compatibilizar instrumentos de la democracia participativa con los de la democracia representativa.

En lo adelante analizaremos algunos documentos clave que sintetizan la «voluntad descentralizadora» en nuestro país, con el fin de detectar potencialidades y límites de la participación, y en la medida de lo posible trataremos de sugerir vías para potenciarla dentro de márgenes posibles y razonables. Esta opción obedece al hecho de que en la República Dominicana no se dispone de experiencias de descentralización significativas. Según V. Ruiz y L. Meyreles la centralización del régimen municipal dominicano se relaciona el impacto que tuvo la política de la dictadura trujillista con respecto a los municipios:

«...en la República Dominicana anterior a 1934 existió un sistema de descentralización municipal bastante eficiente. Con el inicio de la dictadura de Rafael Trujilo, que se extendió desde 1930 a 1961, los días de la descentralización y autonomía municipal dominicanos fueron contados. En 1934 se creó el Distrito Nacional para sustituir a la provincia de Santo Domingo (...). En lo adelante se crearon las bases jurídicas del actual régimen, que con el paso de los años han profundizado el control de la presidencia de la República sobre los ayuntamientos». ⁴

En otras palabras, y siguiendo el mismo razonamiento que hace Roy Rivera sobre el caso de Costa Rica, «la descentralización...es más algo que se tiene que construir, que algo que se pueda analizar. No es el caso de Colombia, no es el caso de Venezuela. Nosotros en Colombia podemos analizar lo que ha sido la experiencia de descentralización, en Costa Rica

⁴ Víctor Ruiz y Lourdes Meyreles, «Bajos de Haina. La industrialización sin desarrollo. Efectos de un régimen municipal reformado», Santo Domingo: FLACSO, 2001, p. 22. Mimeo.

(y yo diría, en República Dominicana, LA.) lo que tenemos es una voluntad de ciertos actores políticos, muy respetable por cierto, de tratar de llevar a cabo una idea de la descentralización». ⁵

Dadas estas aclaraciones, los documentos que hemos escogido para evaluar son los siguientes:

- 1) El decreto 685-00 que establece 9 regiones de desarrollo en el territorio nacional: reglamento para la aplicación de la Ley 55 sobre Sistema Nacional de Planificación, del 1 de septiembre del 2000.
- 2) El proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Función Pública, elaborado por el Dr. Tirso Mejía Ricart, diputado del Congreso Nacional.
- 3) El proyecto de Ley de Participación de la Sociedad Civil en las Políticas de Desarrollo Económico y Social, presentado y sometido al Congreso Nacional por el Dr. Tirso Mejía Ricart.
- 4) El anteproyecto de Ley de Participación Social, preparado por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME).
- 5) El anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana, elaborado por INTEC/BID.

Con excepción del decreto presidencial 685-00, el contenido de los demás documentos está o pendiente de consideración en el Congreso, como el proyecto de ley de participación social sometido por el Dr. Mejía Ricart, o sujetos a discusión. Antes de proceder al análisis documental, trataremos con mayor detalle los problemas relativos a la descentralización y la participación en términos de la discusión que se ha producido en América

⁵ Roy Rivera A., «Discursos de la descentralización y la necesidad de una ética de la discusión y de la responsabilidad» en *Participación para el Desarrollo Local I.*, San José: FLACSO-COSTA RICA, febrero 2000, p.62.

Latina, como forma de ofrecer un contexto global en el cual se desarrolle nuestra reflexión.

2. Descentralización, reforma del Estado y poder local en América Latina

Como consecuencia de la crisis económica y social que acompañó a los procesos de ajuste estructural en América Latina durante la década del 80, y en conjunción con la caída de los regímenes autoritarios y la ola de democratización que arrojó al continente, se produjo una corriente de reforma del Estado en la que confluían una variedad de enfoques y puntos de vista sobre el sentido de la reforma y su relación con la democracia. Esta situación tuvo (y sigue teniendo) una doble naturaleza que se puede caracterizar de riqueza y a la vez confusión conceptual, pues no se trata de que haya diversidad de enfoques sobre la relación entre la reforma del Estado y la democracia, sino que los conceptos mismos de reforma del Estado y de democracia son, en primera instancia, objeto de discusión. Esto es así porque es inevitable definir estos conceptos y relaciones desde referencias paradigmáticas específicas.

La re-emergencia de la democracia en el continente se produce paralelamente a la crisis del modelo de Estado Benefactor o de Bienestar, el cual, aunque sin realizar en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, constituía el referente estatal legítimo por su condición de garante de los derechos sociales y regulador del mercado en la sociedad capitalista moderna. Es decir, la inexistencia de esa forma de Estado en la mayoría de las sociedades latinoamericanas no lo descartaba en la dimensión imaginaria y utópica de una buena parte de las clases políticas latinoamericanas. Podemos inclusive afirmar que el correlato estatal de la teoría desarrollista latinoamericana y su instrumental de planificación centralizada no es otro que el Estado de Bienestar. No es casual pues, que la teoría del desarrollo latinoamericano al quedar desprestigiada por los obstáculos estructurales e internacionales al desarrollo industrial de los

países latinoamericanos, y al cambiar completamente de sentido las políticas económicas durante los años ochenta en el continente, también cayera en descrédito el modelo de Estado de Bienestar, que ya en los setenta estaba bajo una fuerte presión crítica y política en los Estados Unidos y en Inglaterra, países cuna de la corriente neo-conservadora ó neo-liberal que habría de impactar las instituciones básicas de aquel modelo, así como al proyecto de Estado Benefactor. ⁶

⁶ Puede parecer extraño la designación de una misma corriente con términos aparentemente contradictorios. Lo cierto es que las diferencias entre dichos términos responden más a circunstancias de su origen político y académico. Mientras el término neo-conservador responde en la realidad norteamericana a un desprendimiento ideológico del liberalismo durante los años 60s, diferenciándose de todo aquello que el liberalismo «anti-burgués» representaba (el anti-institucionalismo, el hedonismo, el irracionalismo el izquierdismo político y hasta el anti-norteamericanismo) y conformando por ende una corriente defensora de los valores de la democracia representativa norteamericana con tono conservador; el término neo-liberal se asocia más a un discurso económico compartido por varias escuelas de economía y ciencias políticas, entre las cuales podemos citar la escuela austríaca, representada por Von Hayek y Von Mises, la escuela monetarista de Chicago, representada por Milton Friedman, la escuela de los nuevos clásicos como Lucas y Sargent, librecambista representada por Krueger y Balassa, y la escuela de la opción pública, representada por Buchanan, Olson, Tullock y Niskanen (Luiz Carlos Bresser Pereira, «Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina» en Luiz Carlos Bresser Pereira y otros, *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 32). Para ilustrar las raíces intelectuales del neo-conservadurismo, una referencia capital es el libro de Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 1994, cap. 1 (quinta reimpresión: primera edición en inglés es del año 1977). A este autor precisamente se le identificó como parte del grupo neo-conservador, que contaba entre los suyos al senador demócrata Patrick Moynihan, a Irving Kristol, William Buckley y otros. Es necesario apuntar que después de un tiempo Bell se separó del grupo, los cuales, con excepción de Moynihan no sólo han seguido predicando esta nueva forma de conservadurismo, sino que sus opciones políticas y morales han tendido a coincidir con las del Partido Republicano, y sus opciones económicas son en gran medida las ofrecidas por la escuela neo-liberal. Bell no compartió dichas opciones, reafirmando su condición de ser liberal en lo político, socialista en lo económico y conservador en lo moral. En todo caso esto explica el porqué estos dos términos son relativamente intercambiables en ciertas circunstancias.

Es lógico pues que una idea como la de descentralización, al formar parte del paquete de reforma del Estado, se viera en un primer momento, a la luz del paradigma neoliberal, como un instrumento de disminución del tamaño del Estado y, sobre todo, de la privatización de empresas y servicios públicos. Esta propuesta tiene una evidente justificación en el diagnóstico neoliberal de la crisis latinoamericana, que según lo formuló el llamado Consenso de Washington, se reduce básicamente a dos causas:

«1) Excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) Populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario. Según esa valoración, a corto plazo las reformas económicas deben combatir el populismo económico y controlar el déficit presupuestario, y a medio plazo deben presentar una estrategia de crecimiento orientada al mercado: es decir, reducir la intervención estatal, liberalizar el comercio y promover las exportaciones». ⁷

En un ensayo anterior, el autor del presente trabajo ya señaló sus reservas con respecto a la lectura neoliberal de la descentralización.⁸ Sin embargo, la descentralización no fue monopolizada por el paradigma neoliberal. Las luchas contra los gobiernos autoritarios en América Latina, movilizadas por un proyecto de democracia y conformadas como «nuevos movimientos sociales» abanderados en la defensa de los derechos humanos, crearon un campo de cultivo para afirmar la pertinencia del poder local.

El poder local se reveló como pieza clave de un proyecto de redistribución del poder en un continente marcado por la exclusión de poblaciones cultural y racialmente diferentes como las indígenas, por una diferencia abismal en cuanto a poder de

⁷ *Ibíd.*, p. 33.

⁸ Leopoldo Artiles, «Experiencias de descentralización en América Latina: los casos de Costa Rica y Chile» en Leopoldo Artiles y otros *¿Descentralizar en la República Dominicana?*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1997.

decisión y acceso a los recursos de todavía significativas poblaciones campesinas, y por amplias desigualdades económicas sociales entre minorías afluentes y mayorías pobres en las grandes ciudades.

Invocar al poder local remite, por supuesto, a la inscripción del «poder» en un territorio delimitado y, a la unidad de gobierno propia y más cercana a los sujetos territoriales es el municipio. Por lo tanto se infiere que una discusión sobre el poder local deba implicar necesariamente una discusión sobre el municipio. Por supuesto, esta propuesta no deja de tener problemas, sobre todo cuando imaginamos lo «local» en otros contextos. Por ejemplo, si se piensa lo «local» en el contexto de una ciudad de varios millones de habitantes conformada por una multiplicidad de barrios con diferentes características socioeconómicas y culturales, el municipio podría no ser la entidad de gobierno más cercana, sino más bien un distrito o una comuna. Por otro lado, es innegable que el concepto de lo «local» debe definirse con referencia a su correlato, «lo global»:

«Cuando algo se define como 'local' es porque pertenece a un 'global'. Así, un departamento o una provincia es 'local' respecto al departamento o provincia a que pertenece. Esta primera constatación tiene que llevar a una aseveración categórica: nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en que está inscrito; al mismo tiempo, la afirmación del carácter relativo de la noción de 'local' permite reconocer la inscripción de lo 'global' en cada proceso de desarrollo.»⁹

Tomando este criterio en cuenta se puede afirmar empero que el interés por lo local se vinculó a lo municipal en esta noción de poder local, en el contexto de un interés por dinamizar la «participación ciudadana» en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas que afectan la existencia e intereses de la población de un territorio delimitado por coordenadas municipales. Naturalmente, la creciente importancia que cobró

⁹ José Arocena, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Venezuela: Nueva Sociedad, 1995, p. 9.

el concepto de «sociedad civil» como pieza clave para reconceptualizar la relación ciudadanía-Estado interviene en esta concepción de lo local y el poder local: «...en la medida en que la década perdida' puso en cuestionamiento el Estado del bienestar y el desarrollismo latinoamericano, se incrementó la discusión sobre las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil y ganó terreno la tesis de la 'subsidiariedad estatal'. Paralelamente al desarrollo de la crisis económica de la década de 1980, también se dibuja en el continente el fin del autoritarismo y el retorno de la democracia. Lo local fue adquiriendo relevancia por ser el ámbito que ofrece mayores oportunidades de involucrar a la ciudadanía en los procesos de deliberación y de toma de decisiones -elaboración y ejecución de políticas públicas. En este sentido, el propio término se convirtió en sinónimo de participación, solidaridad, desarrollo comunitario y en última instancia, de democracia efectiva.»¹⁰

Retomando el hilo de la argumentación por el punto de la propuesta descentralizadora según diferentes registros paradigmáticos, podríamos afirmar que si bien el paradigma neoliberal supone y, de hecho, impulsa un tipo de descentralización desde arriba y manejado por las élites, no tanto en un sentido político como administrativo y económico (disminución del tamaño del Estado y privatización de empresas y servicios públicos), los proponentes del poder local-municipal impulsan la descentralización como un proceso que se inicia y desarrolla desde abajo, en virtud de las prácticas y actividades de los nuevos actores políticos y sociales que operan en la base de la sociedad, y que tradicionalmente han sido excluidos por las políticas centralistas.

Estas dos maneras de ver la descentralización reinscriben en el debate sobre la reforma del Estado la oposición derecha vs. izquierda, que se evidencia cuando se tocan los problemas de la privatización y la participación.

¹⁰ Víctor Gálvez y otros, *Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala*, Guatemala: FLACSO/Programa Guatemala, 1998, p. 29.

3. Participación y privatización: conjunciones y disyuntivas

Una dimensión de la descentralización es su potencial para posibilitar el desarrollo en el ámbito local. Hablar de desarrollo implica necesariamente abordar las relaciones económicas de propiedad y, por lo tanto, evaluar la medida en que el desarrollo local está condicionado por el dato de quién controla los recursos productivos de una comunidad. Por lo regular, el Estado centralizador se ha caracterizado por monopolizar ciertas áreas productivas y de servicios de carácter estratégico. Esta condición ha sido ampliamente cuestionada, a veces con razón, desde la perspectiva neoliberal. Pero también desde una perspectiva «popular» puede cuestionarse la centralización por parte del Estado de recursos que podrían ser utilizados más eficientemente por sectores locales productivos. En este tenor se pueden concebir maneras de promover la iniciativa privada local para aprovechar al máximo los efectos de la descentralización político-administrativa, traspasándole a esta iniciativa algunas de las funciones que el Estado centralizador asumía directamente. Estamos hablando pues de privatización.

Por ejemplo, para José Arocena, el tema de la privatización es ineludible si la descentralización es vista como una de las dimensiones del desarrollo local, pues éste supone la existencia de una sociedad civil fuerte, capaz de «ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político-administrativa», pues de no ser así «existirá un cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder».¹¹ Según entendemos, como para este autor el control de la producción es una de las características de la sociedad local, y ésta a su vez debe entenderse en términos activos como sociedad civil, las empresas locales con iniciativa creadora, capaces de administrar eficientemente los recursos liberados por la descentralización político administrativa, constituyen actores claves en el éxito de

¹¹ José Arocena, *Ob. cit.*, p.69.

la reforma. Para Arocena, la empresa local sería aquella que está integrada naturalmente al contexto local, compuesto por el gobierno municipal, las redes asociativas de la comunidad receptora (en caso de ser una empresa que se instale desde fuera) y, obviamente, el territorio.

Con todo, esta propuesta de descentralización con base en la privatización pareciera encajar en uno de los sentidos que tiene la descentralización desde la perspectiva de los receptores o sujetos de las políticas que la componen, y es aquella que «considera a la descentralización como un proceso por el que se transfieren funciones y responsabilidades al sector privado, liberando así al Estado de su papel como empresario, productor o interventor en la economía». ¹²

Por otra parte, la visión más informada por la óptica de izquierda enfatiza la participación de la sociedad civil con relación al gobierno municipal. Esta visión sería «la que entiende la descentralización como el proceso que se da dentro del Estado, que permite el traslado de funciones, recursos y capacidad de decisión a entes próximos a la población y que gozan de autonomía para elegir a sus autoridades, tener presupuesto propio y personalidad jurídica». ¹³ En otras palabras, y como el propio Arocena lo reconoce, esta perspectiva de izquierda le dará mayor énfasis a «los mecanismos de participación organizada en movimientos, asociaciones etc., que se expresan bajo la forma de 'movilizaciones', 'asambleas de vecinos', y otras instancias similares. Se trata de sectores que accedieron a la experiencia de la participación y exigen procesos de descentralización para consolidar estructuras más abiertas y permeables a su influencia». ¹⁴ Sin embargo, según Arocena, este concepto de participación no es satisfactorio para partidos y movimientos ubicados en la izquierda moderada, del centro y de centro-derecha, pues en estos casos «se busca mejorar cualitativamente los mecanismos de la democracia representativa, de manera que se con-

¹² Víctor Gálvez y otros, *Ob. cit.*, p.51.

¹³ *Ibíd.*, p.52

¹⁴ José Arocena, *Ob. Cit.*, p. 72.

viertan en instrumentos de una participación más amplia del conjunto de los ciudadanos. La descentralización es necesaria porque deben existir organismos que representen al ciudadano hasta en los niveles más micro. La participación debe canalizarse en primer lugar a través de los propios mecanismos de la democracia representativa, intentando perfeccionarlos para que sean efectivamente participativos».¹⁵

Este último argumento goza de un amplio consenso porque apunta, en efecto, a diluir el aparente dilema entre representación y participación, profundizando, en cierta medida, la representación en múltiples niveles de acción ciudadana, y cobra pertinencia sobre todo en el plano municipal. Lo cierto es que, aunque conceptualmente correcta, es una idea que hasta el momento no ha dado resultados muy positivos en cuanto a participación en América Latina, a pesar de los ingentes esfuerzos que se han hecho para autonomizar la esfera municipal a través de reformas legales y constitucionales pensadas para el efecto.

Echemos un vistazo a algunos de estos esfuerzos en el plano de la descentralización con relación al gobierno local. En primer lugar, tenemos algunas nuevas Constituciones, como la de Colombia (1991) y Paraguay (1992), que definen a la nación como descentralizada. La Constitución de Colombia, resumiendo actos legislativos anteriores a su promulgación, así como la Reforma Municipal de 1986, establece la participación de los ciudadanos en la elección directa de los alcaldes, y en la solución de los problemas propios de su localidad. Por otro lado, además de disponer incrementos de las transferencias hacia el nivel municipal, se establecen medidas para fortalecer fiscalmente a los ayuntamientos. En Brasil la nueva Constitución de 1988 reconoce por primera vez a las municipalidades como entidades con rango constitucional; en Perú se promulgó el Código Municipal en 1984, y se han promovido proyectos de regionalización y reformas municipales, mientras que en Bolivia se aprobó la Ley de Municipalidades en 1985, y como pro-

¹⁵ *Ibíd.*

ducto de la acción de los movimientos regionales en interacción con el gobierno, se promulga la Ley de Participación Popular en el 1994 y la Ley de descentralización administrativa departamental en 1995; en México tenemos la Reforma Municipal de 1983; en Ecuador, las reformas a la Ley Municipal de 1982 y, en Chile, el Código Municipal de 1992. En Nicaragua, Venezuela y el Salvador se aprueban leyes municipales en 1988 (los dos primeros) y 1985 respectivamente. En Guatemala se aprueba en 1985 la Reforma Constitucional que otorga el 8% del presupuesto general de la nación a los municipios. En el 1988 se promulga el Código Municipal en este país, y en Honduras en 1990.¹⁶

Como se puede observar, si es por esfuerzos en el ámbito legal, sobran los ejemplos en la dirección de descentralizar el Estado y apoderar las municipalidades y las regiones en algunos casos. Roy Rivera ofrece una explicación tentativa con respecto a la razón de su diagnóstico:

«la participación de la comunidad en las municipalidades (...), ha sido prácticamente inexistente, puesto que éstas funcionan en gran medida alrededor de los imperativos del 'Poder Central' y de los impulsos o determinaciones provenientes de los partidos políticos: la mayoría de las veces las municipalidades definen sus acciones, no a partir de las demandas de las comunidades, sino en respuesta a las 'imposiciones' o señales que emanan de las instituciones y de las agrupaciones políticas mayoritarias. Estas últimas aprovechan su representación en tales órganos para hacer prevalecer sus posiciones de manera más directa y eludiendo los filtros de lo 'estatal-institucional', los cuales, generalmente, incorporan contradicciones y sesgan, de algún modo, sus propuestas originales. Por tanto, se constata una separación entre la gestión de la municipalidad y -en

¹⁶ Ver Roy Rivera Araya, «Rasgos y tendencias de la descentralización en América Latina» en *Política social y descentralización en Costa Rica*, Costa Rica: Unicef, 1998, pp.248-251. Ver también República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación, *El Pulso de la democracia, Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Venezuela: Nueva Sociedad, 1997, pp.109-130.

sentido más amplio- de los actores que determinan la política local, y las colectividades a ese nivel territorial».¹⁷

Por otro lado, las leyes que legitiman la participación y que, en cierto grado, se están aplicando no son inmunes a los retrocesos causados por un simple cambio de gobierno. Es decir, el derecho consagrado a la participación puede ser vulnerado por un gobierno dado en razón de la no continuidad institucional que aqueja a muchos estados latinoamericanos. En Bolivia, bajo el gobierno del ex general Bánzer parece haberse producido un retroceso con respecto a lo ganado con la Ley de Participación Popular, según reporta Lupe Cajías, en su artículo «Bolivia. Del camino difícil al callejón oscuro»:

«Con una visión volcada al pasado, la actual coalición gobernante provocó una reconcentración del poder, casi siempre en manos de sus militantes anticuados y muchos -demasiados- familiares y militares; otro componente que afectó dar soluciones a tiempo a las demandas de los departamentos.»¹⁸

Por otra parte, la situación que se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos en términos de su frustrante desenvolvimiento político, social y económico nos deja la interrogante de si en realidad la descentralización puede satisfacer las expectativas que se han cifrado en ella. Expectativas que son extremadamente altas en razón de la representación que se ha hecho de la descentralización como una panacea para los males de estas sociedades, en tanto que se ha considerado a la centralización como el origen de todos los males.

¿Significa esto que no han valido la pena los esfuerzos de descentralización en América Latina, aunque por mucho sea un discurso con un grado insatisfactorio de correspondencia con acciones concretas?

Lo cierto es que si consideramos el hecho de que hoy hay más ciudadanos en el continente con la capacidad de votar directamente por sus alcaldes, que en muchos países el gasto de

¹⁷ *Ibíd.*, p. 252.

¹⁸ *Nueva Sociedad*, No.169, septiembre-octubre de 2000.

los gobiernos locales (como porcentaje del gasto público) ha aumentado, que algunas constituciones reconocen la autonomía de las municipalidades, y que los nuevos actores locales, con todas las limitaciones y precariedades, han adquirido mayor reconocimiento y protagonismo social y político en los territorios, entonces se puede decir que ha valido la pena. Bien es cierto que falta mucho por hacer, pero el hecho de que por lo menos haya nuevas legislaciones que ofrezcan la posibilidad de que en futuras coyunturas favorables se profundice la democracia por vía de la realización de los proyectos de descentralización, constituye una gran diferencia con respecto al pasado.

Esto justifica que pasemos a evaluar el decreto ya promulgado y los proyectos que en la República Dominicana se han elaborado para descentralizar el Estado, como parte del proyecto más amplio de su reforma y modernización.

4. Evaluación de los proyectos de descentralización

4.1 Decreto 685-00 de fecha 1 de Septiembre de 2000: Reglamento para la aplicación de la Ley 55 sobre el Sistema Nacional de Planificación

El reglamento tiene como detalles interesantes los siguientes:

a) Propone un sistema descentralizado de planificación económica, social y administrativa que tiene como componentes: el Consejo Nacional de Desarrollo; Consejos Sectoriales de Desarrollo; Consejos Regionales de Desarrollo; Consejos Provinciales de Desarrollo y Consejos Municipales de Desarrollo.

b) El Consejo Nacional de Desarrollo ocupa la cúspide de la pirámide del sistema, y está integrado por el Presidente de la República, presidiéndolo, los secretarios de Estado encargados por la ley de las Secretarías de Estado específicas, el Secretario Técnico de la Presidencia, quien funge como Secretario Ejecutivo del Consejo. Le siguen el Gobernador y el Administrador del Banco Central y de Reservas, respectivamente; el Contralor General de la República. Le siguen, y esto tiene la mayor im-

portancia desde la perspectiva de este trabajo, «los representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, relacionados con los sectores económicos, sociales, industriales y comerciales del país que *sean designados por el Presidente de la República*» y «*cualquier otro funcionario o representante de la sociedad civil que decida invitar el Presidente de la República*» (p.8, las cursivas son mías, LA.). La participación de miembros del sector privado y de la sociedad civil está fundamentada en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de las Secciones I y II que instituyen la participación ciudadana como elemento clave del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, lo cual supone integrar a la sociedad civil y el sector privado organizados «en las diferentes fases de elaboración de los planes de desarrollo económico y social y en el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto del Sector Público como expresión financiera de tales planes» (p.4). En el Consejo Nacional de Desarrollo todos los miembros -excepto los directores de las Oficinas Nacionales de Planificación, Presupuesto, Estadísticas, de Administración y Personal, del Fondo de Preinversión y del Instituto Nacional de Administración Pública y los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo, que sólo tienen voz- tienen voz y voto. El reglamento no especifica, sin embargo, cuántas y cuáles organizaciones de la sociedad civil y del sector privado formarán parte del Consejo Nacional de Desarrollo, pues le da al Presidente la prerrogativa de designarlos, lo cual impone una selección desde arriba de los sujetos que van a «representar» a la sociedad civil y al sector privado. ¿No sería más coherente con el espíritu de la descentralización que las propias organizaciones elijan sus representantes, recurriendo quizás a las ternas para ser sometidas al Presidente de la República, y que éste designe entonces el candidato más apropiado? Tampoco luce coherente el que los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo, que presumiblemente están más cerca de las poblaciones locales que la mayoría de los otros miembros del Consejo, tengan voz pero no voto en una instancia en la cual se establecerán los objetivos y los lineamientos generales de la política económica, social y

administrativa del país para la formulación de los planes de mediano y largo plazo, impartir las directrices generales para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, los cuales, según el espíritu del reglamento, tomará en cuenta las nueve regiones en que el mismo reglamento divide el país.

c) Los Consejos Sectoriales de Desarrollo (CSD) tienen por objeto colaborar en la formulación de las políticas sectoriales de desarrollo por medio de recomendaciones que deberán ser elaboradas y sometidas al Consejo Nacional de Desarrollo a través del Secretariado Técnico. Estos consejos tienen un carácter fundamentalmente técnico, de ahí que estén integrados por el Secretario y subsecretarios cabezas del sector y los ejecutivos de los organismos autónomos y descentralizados pertenecientes al sector. Es notorio que también en este nivel hay representantes de la sociedad civil y el sector privado que realicen actividades relacionadas con el sector. Cuenta también con un Secretariado Ejecutivo integrado por las oficinas que a nivel sectorial de programación ejecutan funciones similares a las del Secretariado Técnico.

d) Los Consejos Regionales de Desarrollo corresponden a cada región definida en el Art. 46, como órganos encargados de garantizar el desarrollo armónico de la nación, la participación de la población en las diferentes regiones del país y para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios de dichas regiones. Estarán integrados por los gobernadores provinciales de la región; los senadores de las provincias de la región; los síndicos de los municipios cabeceras de las provincias; un representante de las principales instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que incide en el quehacer socio-económico de la respectiva región; un representante de las organizaciones de base (clubes, iglesias, asociaciones de comerciantes, industriales, agricultores, etc.); un representante de las universidades, un representante de las organizaciones de gremios profesionales y un Secretariado Ejecutivo. Nos parece que las principales funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo, en términos de potencial participativo, son la f) y g) del Art. 31, que son: ejercer en la región una función fiscalizadora

sobre proyectos ejecutados y en proceso de ejecución, y obtener el concierto de los distintos niveles del gobierno que tengan incidencia en el desarrollo de la Región y formular recomendaciones para dar cabida a los sectores económicos, sociales, laborales y culturales, en la coordinación, planificación y control de los programas y acciones que se ejecuten.

Resulta, empero, limitante el que los planes de desarrollo que puedan recomendar tengan que obedecer a las políticas y planes definidos por el Consejo Nacional de Desarrollo, ámbito en el cual los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo sólo tienen voz, y no voto. Por otra parte, *los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo serán nombrados por el Presidente de la República*, otra condición que problematiza el carácter «descentralizador» de este reglamento, pues el excesivo poder del Presidente para designar, primero a los representantes de la sociedad civil y del sector privado que compondrán el Consejo Nacional de Desarrollo, y también a los presidentes de los Consejos Regionales le superpone un carácter centralista al reglamento.

e) Los Consejos Provinciales de Desarrollo existirán para fortalecer el modelo de planificación provincial y garantizar la participación de todos los sectores. Tiene un limitante parecida al de los Consejos Regionales, pues el Gobernador de la Provincia es quien preside el Consejo. Además de éste lo constituyen los diputados de la Provincia, el síndico de cada ayuntamiento de los municipios de la Provincia, un representante de las principales organizaciones de base elegido por sus respectivos órganos directivos; un representante de las universidades e instituciones de educación superior que tengan sede en la provincia. ¿No sería más coherente con el espíritu de la descentralización que el presidente del Consejo Provincial de Desarrollo sea un síndico elegido, ya por los mismos síndicos, o por la totalidad de los miembros del Consejo? ¿O no podría ser un diputado seleccionado también de una de las dos maneras?

f) Por último están los Consejos Municipales de Desarrollo (CMD), con el objetivo de fortalecer el modelo de planificación municipal y garantizar la participación de todos los sectores.

¿Quién nombra a los presidentes de los Consejos Municipales? El Presidente de la República. Serán integrados por un diputado correspondiente al municipio, el síndico, los encargados de Juntas Municipales de los Distritos Municipales del Municipio; un representante de las principales instituciones públicas y privadas que inciden en el quehacer socio-económico del municipio, y otros del mismo tipo que los representantes del Consejo Provincial. Tiene un Secretario Ejecutivo del Consejo Municipal, designado por la Oficina Regional de Programación en coordinación con la Oficina Nacional de Planificación. Esto último nos luce apropiado porque asegura el momento técnico de la planificación con vinculación nacional tan necesario para los ayuntamientos.

En nuestra evaluación de este reglamento debemos destacar lo siguiente:

1) El reglamento es muy inclusivo, pero al asignarle tanto poder al Presidente de la República para designar los representantes de la sociedad civil al Consejo Nacional, para designar los presidentes de los Consejos Regionales, los Consejos Municipales, y hacerse representar por el Gobernador en los Consejos Provinciales, obstaculiza una participación efectiva -con efectos de poder- a los representantes de la sociedad civil y de base, así como a los ciudadanos ubicados en el territorio municipal. Esto hace del Reglamento un proyecto de «descentralización regional presidencialista», lo cual no deja de ser paradójico.

2) El reglamento carece de especificidad en cuanto al número de organizaciones de la sociedad civil que serán representadas en el Consejo Nacional de Desarrollo, dejando esto a la discreción del Presidente de la República, quien designará los representantes. Un punto notorio es que salvo los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo, quienes además no tienen voto, no se encuentran directamente representados los miembros de los Consejos Provinciales ni los Consejos Municipales. Es probable que esto no se contemple porque quizás estos representantes aumentarían el número de los miembros del Consejo Nacional de Desarrollo hasta una magnitud que lo haría inmanejable, pero esto no se trata en el Reglamento. Se supone,

sin embargo, que hay un canal de comunicación vertical ascendente, según el cual los Consejos Municipales rinden informes al Secretario Técnico de la Presidencia, los Consejos Municipales rinden informes a los Consejos Regionales y así se supone, que mediante la coordinación que los Consejos Regionales de Desarrollo establecen con las Oficinas Regionales de Programación, enviarán información al nivel más alto.

3) El Reglamento es ambiguo con respecto a la distribución de los representantes de las instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil para los Consejos Regionales, Provinciales y Municipales. Mientras para el caso de los representantes para el Consejo Nacional queda claro para el lector que son «representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil...», para el Consejo Sectorial, Regional, Provincial y Municipal los términos parecen indicar que debe haber «un representante de las principales organizaciones de la sociedad civil...». No se dice «un representante de cada»... Esto se presta a confusión, y la diferencia entre ambas expresiones es abismal, y así de abismales serían las consecuencias para la naturaleza participativa del Reglamento.

4.2 Los Proyectos de participación social

Los proyectos restantes pueden ser estudiados en conjunto por las siguientes razones:

1) Los tres abordan la participación social y ciudadana en los diferentes niveles de gobierno y del territorio en el marco de la descentralización;

2) Estos proyectos están relacionados entre sí, pues han seguido una secuencia de desarrollo a partir del primero, que resulta ser el Proyecto de Ley de Participación de la sociedad civil en las Políticas de Desarrollo Económico y Social (P-TMR), presentado por Tirso Mejía Ricart. Este último ha sido muy discutido en los últimos años, y como resultado de esas discusiones la entonces Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (CPRYME) elaboró otro, que fue de-

nominado Anteproyecto de Ley de Participación Social (AP-CPRYME), el cual se fundamenta en el anterior, pero propone (y esta es una diferencia) todo un sistema nacional de participación social que articula organizaciones territoriales, sectoriales y de desarrollo (ver artículos cap. III del AP-COPRYME y el cap. I del AP-INTEC-BID), en vez de limitarse sólo a definir los diversos consejos en los ámbitos nacional, provincial y municipal (ver exposición de motivos del P-TMR); el Anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana (AP-INTEC-BID) recoge la idea del sistema de participación social y ciudadana nacional y tiene diferencias de orden lógico en la presentación de algunos principios y capítulos con respecto al AP-CPRYME, como es definir los consejos de desarrollo en orden ascendente, desde lo municipal hasta lo nacional, mientras que aquél lo hace en orden descendente, o sea, desde el nivel nacional hasta el municipal;

3) El Proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Función Pública (ATN-TMR), también presentado por Tirso Mejía Ricart, con la asesoría de César Pérez, aunque no pertenece a esa secuencia, incorpora la participación y ofrece un despliegue bastante amplio de la misma en su propuesta de descentralización en el ámbito territorial, articulando las comunas y los barrios en el sistema. No obstante, debido a que su objeto no es primariamente la participación, y el propio proyecto parece requerir de una Ley de Participación Social según lo expresa su propio autor en el punto 44 para hacer efectiva la participación en el proyecto, no lo consideraremos en este trabajo. Por otro lado, la parte relativa a la regionalización del país ya está presente en el decreto 685-00.

Empecemos pues estableciendo algunos de los puntos comunes y diferencias de los proyectos de participación considerados:

1) Los tres proyectos están motivados por la idea de la democracia participativa, que se expresa en el AP-TMR como la «estructuración de una democracia participativa, que supere el liberalismo tradicional, que está en el origen de las instituciones políticas que nos han estado rigiendo hasta el presente»; en el

AP-CPRIME y el AP-INTEC-BID se expresa como «ampliar la democracia, fortalecer la gestión pública y promover el desarrollo humano sostenible».

2) Aunque el AP-TMR, que es el primero de los tres, propone una estructura de Consejos de Desarrollo Económico y Social en el ámbito nacional (que sería el consejo mayor), regional, provincial y municipal, el AP-CPRIME y el AP-INTEC-BID proponen un sistema de participación social nacional, también con expresiones en los ámbitos provincial y municipal. Este sistema de participación estará constituido también por consejos de desarrollo. En los tres proyectos los consejos integran lo que se podría considerar una pluralidad representativa de fuerzas públicas, políticas, sociales y territoriales. La finalidad es articular en el sistema a representantes de las instancias del Estado que graviten sobre los asuntos del desarrollo y la gestión pública con representantes de las diversas áreas y organizaciones de la sociedad civil (Ver el artículo 7 del P-TMR, el capítulo V del AP-COPRIME y el capítulo IV del AP-INTEC-BID, respecto a la composición del Consejo Nacional, que es Económico y Social en el primer proyecto, y de Participación Social en los dos restantes).

3) En los tres proyectos, esta estructura o sistema de participación social es fundamentalmente consultiva, propositiva y de coordinación, tiene prerrogativas para requerir información de los poderes públicos, así como prerrogativas para recomendar a estos poderes sobre asuntos presupuestarios y políticas públicas; en los proyectos AP-CPRIME y AP-INTEC-BID se le dan a los consejos atribuciones de planificación, coordinación y promoción del desarrollo, sea éste de magnitud municipal, provincial o nacional, *pero los elementos del sistema, es decir, los consejos, no intervienen directamente en los procesos de toma de decisiones.*

4) En los tres proyectos aparece el mismo criterio sobre cómo se participa, y sobre la manera de seleccionar los representantes de los consejos: los representantes de instituciones estatales serán designados por sus superiores y los representantes de la sociedad civil serán escogidos mediante elección.

5) Dos de los proyectos, el AP-CPRIME y el AP-INTEC-BID coinciden en definir como sujetos de la participación a tres tipos de organizaciones: territoriales, sectoriales y de desarrollo. Las territoriales son organizaciones urbanas o rurales que inciden en la planificación y gestión de las políticas de proyectos locales, como juntas de vecinos, comités barriales, organizaciones campesinas, entre otras. Las sectoriales son agrupaciones por afinidad social, productiva, laboral, profesional, de género, etcétera, que se constituyen para la defensa de los intereses de sus miembros, como son los gremios profesionales, sindicatos y asociaciones profesionales, entre otras. Las de desarrollo comprenden las organizaciones que intervienen en la acción social, el desarrollo comunitario, la asistencia humanitaria, asistencia técnica, investigación, etcétera. Se distinguen por no tener como beneficiarios(as) de su acción a los miembros(as) que las componen. Ejemplo de ellas son las organizaciones no gubernamentales, los patronatos, fundaciones, asociaciones de desarrollo, entre otras. El AP-INTEC-BID añade otra categoría: consorcios, redes y federaciones, que se agrupan en razón del área y el tema de su intervención. Estas tienen como objetivo organizar, coordinar y asesorar las entidades agrupadas desde la perspectiva de cooperación con los objetivos del desarrollo nacional y sectorial.

6) A diferencia del P-TMR, los AP-CPRIME y AP-INTEC-BID contienen un capítulo relativo al registro y reconocimiento de las organizaciones, en el capítulo VI y II respectivamente. En ambos proyectos, es el registro (completamente gratuito) de la organización lo que garantiza su reconocimiento y su derecho a participar en el sistema de participación en el nivel pertinente, de acuerdo a su área de acción, o sea, dependiendo de si su trabajo es en el ámbito municipal, provincial o nacional.

7) A diferencia del P-TMR, los AP-CPRIME y AP-INTEC-BID definen mecanismos e instancias de participación social complementarias a las que se acceden en los consejos de participación y desarrollo. El AP-INTEC-BID integra las instancias y mecanismos de participación presentes en el AP-CPRIME y añade otros. Vamos por esta razón a basarnos en el AP-INTEC-BID, que propone en su título III, capítulo I, sobre instancias

sectoriales de participación, la representación de las organizaciones sociales en todas las instituciones del Estado dirigidas por Juntas, Directorios y Consejos Directivos que no tengan representación de aquéllas. En su capítulo II se propone la mesa de diálogo y concertación, como mecanismo de intercambio de puntos de vista de diferentes sectores de la sociedad para prevenir conflictos. Estas mesas de diálogo serán convocadas por cualquier rama del Poder del Estado; en el capítulo III se propone la participación ciudadana en la función parlamentaria, lo cual implica participar en el proceso de elaboración de las leyes integrando a representantes de las organizaciones sociales a las comisiones legislativas, incluyendo comisiones de investigación en procesos de interpelación y acusación; en el capítulo IV se propone la participación en la función judicial, involucrando a las organizaciones en los procesos judiciales; el capítulo V propone la participación en la función electoral para la administración, observación y vigilancia de los procesos electorales, de cedulaación y cualquier actividad electoral que realice la Junta Central Electoral. En cada una de estas instancias la autoridad de la misma dictará un reglamento para hacer efectiva la participación de las organizaciones.

Ambos proyectos también proponen mecanismos ciudadanos de participación en el ámbito local, como son:

- El Cabildo Abierto, que se define como una instancia de participación de la comunidad (organizaciones y munícipes) en las sesiones extraordinarias de la Sala Capitular;
- El Plebiscito local, definido como el mecanismo institucional de consulta a los ciudadanos(as) sobre lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial; el resultado del mismo obliga a las autoridades a adoptar las decisiones administrativas correspondientes para acatar la opinión popular; sólo puede convocarse el plebiscito una vez al año;
- El Referéndum Local, definido como el mecanismo institucional que expresa la aceptación o rechazo a las

Ordenanzas adoptadas por la Sala Capitular del Municipio en que se realiza la consulta; en ningún caso puede someterse a Referéndum la legislación nacional o la modificación de la división político administrativa;

- La Revocatoria del Mandato Local, definido como el derecho de los(as) ciudadanos(as) de un Municipio de solicitar al Congreso Nacional la destitución de un Síndico, o de solicitar al Síndico la destitución de un Alcalde Pedáneo;
- La Iniciativa legislativa local es el derecho de uno o varios munícipes, una o más organizaciones de la sociedad civil del municipio, de presentar proyectos de Ordenanzas o Resoluciones para que sean debatidas, aprobadas o rechazadas por el Concejo de Regidores;
- Las Vistas Públicas, que son instancias de participación a través de la cual las organizaciones sociales, ciudadanos(as), funcionarios(as) y otras instancias de la sociedad exponen sus opiniones acerca de proyectos de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, circulares, normativas, proyectos de desarrollo, que las diferentes instancias del Estado, exceptuando a los Ayuntamientos, elaboran y presentan para la consideración de todos los interesados. Las vistas públicas pueden ser solicitadas por los interesados y convocadas y organizadas por éstos, invitando a los funcionarios públicos pertinentes.

5. Evaluación de los proyectos de participación

Los proyectos de participación estudiados son sin dudas incluyentes, inspirados en el reconocimiento de la diversidad de actores, que es propio de una democracia más participativa. Pero eso no impide que sus propuestas no conciten interesantes preguntas sobre la cuestión de la participación y la representación.

Empecemos con la participación. Como dijimos al principio, la definición más simple de participación es aquella que nos refiere a acciones voluntarias mediante las cuales los miembros de un grupo o colectividad intervienen en la toma de decisiones que afectan al funcionamiento o gobierno del mismo. En colectividades numerosas y complejas, definidas políticamente por principios democráticos (soberanía popular o de base) y representativos, este proceso de participación, por razones de división del trabajo y de gobernabilidad, se vincula con la representación, haciendo también de la participación una actividad a través de la cual los miembros con ejercicio de derechos de tal colectividad eligen a sus representantes. Nos hemos movido en la abstracción para poder ajustar el concepto de participación en diferentes ámbitos, como lo serían el ámbito de una organización social en la que la participación involucre actividad de sus miembros en el autogobierno de la misma, con o sin recurrencia al principio de la representación (ello dependerá de su estructura), o el ámbito político nacional, subnacional o local, que implica una participación cualitativamente diferente.

En el caso que nos ocupa, nos enfrentamos al problema de la participación en el contexto del Estado democrático representativo, en lo que interesa a algunos proyectos de descentralización del mismo en nuestro país, bajo la consideración de que la descentralización, en tanto que implica una redistribución del poder desde el gobierno central a entidades no centrales, puede -aunque no necesariamente- contribuir al reforzamiento de la dimensión democrática del Estado siempre y cuando se provean los espacios apropiados para la participación de las organizaciones de la sociedad civil y, en general, de los ciudadanos y las ciudadanas.

Como hemos visto, uno de los ejes principales que garantizan la participación en los proyectos considerados son los consejos de participación y desarrollo que tienen expresión nacional, provincial y local; dichos consejos integran en un mismo cuerpo consultivo a miembros de los Poderes del Estado, de sus ramas ejecutiva, legislativa y ministerial (cuando se pasa al nivel local las características de los miembros de las instancias de

autoridad cambia, pero formalmente es la misma configuración), con representantes de organizaciones de la sociedad civil y la sociedad política.¹⁹

Recordemos por otra parte la naturaleza y objetivos de estos consejos: son fundamentalmente consultivos, pero dentro de las prerrogativas que le acuerda su carácter consultivo pueden tener facultades de vigilancia, fiscalización y control de la gestión pública, sin que por ello puedan intervenir directamente en las decisiones, en todo caso su facultad se limitaría a «con-

¹⁹ Para ilustrar esto de la mejor manera, veamos cómo el AP-INTEC-BID propone la composición del Consejo Nacional de Participación Social:

- «a) El Presidente(a) de la República o el Vicepresidente(a), más seis representantes designados por el Poder Ejecutivo que desempeñen funciones directivas en las áreas de defensa y orden público, economía y finanzas, agropecuaria, salud y bienestar social, educación y cultura, obras y servicios.
- b) La Presidencia de la Cámara de Senadores, más dos representantes de los partidos que tengan mayor representación congresional y que sean diferentes del partido que ocupa la Presidencia de dicha Cámara.
- c) La Presidencia de la Cámara de Diputados, más dos representantes de los dos partidos que tengan mayor representación congresional y que sean diferentes del partido que ocupa la Presidencia de dicha Cámara.
- d) Los Presidentes de los partidos políticos reconocidos por la Junta Central Electoral y que tengan representación congresional.
- e) El Presidente(a) de la Cámara de Cuentas.
- h) El Presidente(a) de la Junta Central Electoral.
- h) El Presidente(a) de la Federación Nacional de Municipios.
- k) Dos representantes de las asociaciones empresariales.
- l) Dos representantes de las asociaciones de trabajadores.
- m) Dos representantes de las iglesias (uno de la Católica y otro de las protestantes).
- n) Dos representantes de las Universidades (uno de la UASD y otro de las universidades privadas).
- o) Dos representantes por cada Consejo de Desarrollo Provincial (un representante de la sociedad civil y un funcionario de la Gobernación de los municipios).
- p) Veinte consejeros designados por los Consorcios, Redes y Federaciones de carácter nacional que agrupan a las organizaciones sociales, sectoriales y de desarrollo.
- q) Cinco (5) representantes designados por las organizaciones sociales compuestas por dominicanos(as) residentes en el exterior.

dicionar» en términos de opinión pública autorizada por los mecanismos de representación que le dan origen, las decisiones tomadas por las autoridades estatales, regionales, provinciales y municipales. Recordemos también que en los tres proyectos, el Consejo Nacional tiene atribuciones -que son más acentuadas en los proyectos de CPRYME y INTEC-BID- como la de elaborar una agenda nacional de desarrollo, proponer políticas públicas, formular recomendaciones para el presupuesto nacional y conocer evaluaciones del grado de ejecución de los diferentes poderes del Estado. Al revisar estos proyectos concienzudamente, se torna irresistible la siguiente pregunta:

Si en verdad necesitamos todo este aparato de participación consultivo y coordinador de manera permanente para asegurar, aunque sea por vía «indirecta», niveles óptimos de desempeño del Estado en los niveles nacionales y subnacionales, entonces, ¿para qué celebramos elecciones de autoridades periódicamente? ¿Para qué votamos?

Si se supone que una de las metas de las elecciones en un sistema competitivo de partidos en el régimen democrático es seleccionar los representantes de la mayoría en función de la oferta de una propuesta o agenda de gobierno (que bien puede ser de desarrollo), debe justificarse con mayor rigor la pertinencia de un consejo con atribuciones, aunque sea en el nivel consultivo, que lo faculten para elaborar una agenda de desarrollo.

Lo mismo puede decirse con respecto a las políticas públicas: es cierto que éstas pueden modificarse durante un período de gobierno con respecto a lo que se propone en las campañas electorales, y también es cierto que durante un período de gobierno se pueden proponer nuevas políticas de acuerdo con ciertas necesidades contingentes o necesidades de corrección de las políticas públicas, además de que no sólo el gobierno debe proponer tales políticas, pero... ¿es preciso contar con un consejo consultivo permanente para proponer políticas públicas? Ciertamente es que la sociedad civil debe cumplir un rol de control-contención del gobierno y de los partidos políticos, pero es preciso tal nivel de articulación en nombre de la participación? ¿Está la participación rigurosamente justificada en este plano?

Tales preguntas se justifican, porque los tres proyectos, parecen estar basados en el supuesto de que, al constituirse estos consejos en sujetos activos de la esfera pública con capacidad para dialogar y asesorar a los poderes públicos, éstos últimos accederían sin problemas a aceptar las recomendaciones de aquéllos sin tomar en cuenta sus propias agendas políticas, sociales y económicas, sean éstas explícitas u ocultas. Es decir, el sistema de participación social tendría pues una función de condicionamiento en el plano de opinión pública sobre las agencias y los poderes del Estado, pero al ser de carácter consultivo esto no le garantiza un poder con efectos inmediatos en la esfera del Gobierno. En otras palabras, el consejo, o por lo menos la parte constituida por representantes de la sociedad civil, corre el riesgo de incurrir en una participación sin poder.²⁰ Pero por otro lado, no se pueden ignorar las agendas que los partidos políticos, con todo su derecho, y por obra de ser representantes elegidos por el voto popular, llevan al Gobierno. Sería ilógico que los partidos esperaran a ser gobierno para tener una agenda, aunque sea oculta. ¿Es que acaso los consejos de participación popular trabajarán con estas agendas de los partidos políticos en el poder (Ejecutivo y Legislativo), o trabajarán otra agenda de desarrollo elaborada en el consejo, mediante el consenso de los actores societales, políticos y gubernamentales?

Si la respuesta a la primera parte de la pregunta es afirmativa, entonces se infiere que la función del consejo sería de supervisión de la ejecución de la agenda, o a lo sumo, de mejoría de la agenda de los partidos por las cuales, supuestamente, el pueblo ha votado. Si es así, la pregunta que surge es: ¿no bastan las consultas que los partidos hacen en el proceso electoral para mejorar o redefinir su agenda? Si este es el caso, valdría la pena pensar en formas de participación dialogante más activa entre ciudadanos y candidatos durante los procesos de elección. Si se

²⁰ Hay cuatro escenarios posibles que se constituyen al relacionar la participación y el poder, y estas son: a) participación con poder, b) participación sin poder; c) poder sin participación; y d) ni participación ni poder.

trata de supervisión de la ejecución de la agenda, la pregunta sería: ¿no basta el experticio técnico que los partidos llevan o deberían llevar al Gobierno? ¿no basta cumplir con mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía para llevar a cabo la supervisión de los proyectos y agendas? ¿no bastaría con que la sociedad civil negocie su experticio con los partidos en caso de que éstos no lo tengan, propiciando el entrenamiento y educación de los cuadros partidarios?

Si la respuesta a la segunda parte de la pregunta es positiva, la pregunta que inspira dicha respuesta es mucho más contundente: ¿es que acaso el proceso electoral se ha tornado tan vacío que para asegurar el cumplimiento mínimo de una agenda de desarrollo necesaria es indispensable yuxtaponer a la estructura de representación -que, dicho sea de paso, supone la participación de los ciudadanos en un proceso de elección de representantes- una estructura de participación? ¿Significa esto que estamos ante un abismo entre representación y participación en nuestra sociedad, de manera que para salvarlo tenemos que yuxtaponerle una estructura de participación a una estructura «imperfecta» de representación, viciada por el clientelismo y el autoritarismo?

Un problema asociado a esto último es la concepción de sociedad civil que está en juego en estos proyectos. La inclusividad presente en los mismos revela un sano reconocimiento de la diversidad social expresada en intereses, sectores y territorios. La sociedad civil no es ajena, en virtud de esta diversidad, a tensiones y conflictos de intereses y perspectivas que son difícilmente conciliables en el corto y mediano plazo en el que se desenvuelven muchas de las decisiones que gravitan en el diseño de políticas públicas en condiciones mínimas de gobernabilidad. Los proyectos estudiados parecen fundamentarse en una visión muy homogénea de la sociedad civil. Esta impresión se desprende del supuesto de que para elaborar una agenda de desarrollo nacional entre representantes del Gobierno y de la sociedad civil y la sociedad política en el plano consultivo, habría que presumir un consenso -o una capacidad para el consenso- que bien podría no ser posible entre tan variadas

organizaciones e intereses, en condiciones normales -no extraordinarias- del ejercicio de la democracia. Un escenario posible es que en el interior del Consejo el sector gubernamental pueda imponer fácilmente su proyecto particular, siguiendo el principio de la minoría consistente, en un ambiente de múltiples actores con intereses profundamente diferenciados. Y de ahí a la cooptación es muy corta la distancia.

6. Conclusiones generales

Este trabajo seguramente da la impresión de descansar en dos hitos aparentemente poco conciliables. Por un lado, nuestra evaluación del decreto 685-00 parece inclinarse por el rescate de la participación en un proyecto que presenta una clara inclinación hacia el presidencialismo basado en un desconocimiento del derecho de las organizaciones regionales y de la sociedad civil a elegir democráticamente a sus representantes y autoridades, así como a la restricción del poder de decisión de las instancias regionales de desarrollo en el Consejo Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, al evaluar los proyectos de participación, las preguntas e inquietudes que nos suscita su lectura, sobre todo en la parte correspondiente a los objetivos, naturaleza y composición de los consejos de desarrollo o de participación, y entre estos principalmente los de ámbito nacional, nos refieren a ciertos conflictos conceptuales entre la participación y la representación, que nos llevan a especular sobre una posible fisura que quizás no hemos analizado con cuidado: se trata de la desconexión relativa entre representación y participación, que nos sobreviene como resultado de las tantas frustraciones que nos ha reportado un sistema de representación de pobre desempeño. Las expresiones tan populares entre la gente de que los políticos son una cosa en campaña y otra en el poder, de que cambian inclusive su discurso de «institucionalista», cuando se está en la oposición, a «autoritario» cuando se está en el poder, y finalmente, la distancia tan evidente entre el hacer y el decir

de la clase política en nuestro país, y en América Latina en general, constituyen signos de desencanto y cansancio con la representación. En esta situación resulta lógico que la gente se diga: ¿por qué no probar con la participación? ¿por qué no superar el liberalismo tradicional y embarcarse en la democracia participativa?

En medio de estos dilemas, es difícil plantearse que el desencanto con la representación puede no ser con la representación misma, en tanto que ésta supone, en la democracia, una articulación necesaria con la participación directa o indirecta de agentes u organizaciones de la sociedad civil, más allá del acto -que es fundamental- de votar por las autoridades. Ni la tentación despótica ni la incidencia de la corrupción se conjuran totalmente con el voto popular periódico, la sociedad civil debe poseer otro tipo de defensas para condicionar la acción de la clase política.

Lo que nos inquieta empero es el lugar acordado a la participación en el plano de la rama ejecutiva del gobierno en estos proyectos, aunque sea en el plano consultivo, para elaborar agendas nacionales conformando un cuadro que, en el plano imaginario, sólo nos puede evocar una imagen de gobierno dual. Aunque en menor grado, la misma reserva la tenemos con los consejos de nivel inferior, aunque su campo de acción más limitado y objetivos más concretos los coloca en una posición menos vulnerable.

Por otro lado, si la ley de participación social que se aprueba contiene instancias sectoriales de participación y mecanismos de participación en los niveles locales más directos, así como en las instancias parlamentaria y judicial que le abre espacios a la sociedad civil que le posibilitan ejercer presión e influencia en el día a día de la vida social y política, vale preguntarse si la formación de estos consejos de composición diversa contribuyen una cuota significativa al componente participativo indispensable para el régimen democrático.

De esto último se desprende nuestra noción de que el balance entre representación y participación que debe sustentar la democracia no se alcanza saturando los niveles ejecutivos

del gobierno con estructuras de la sociedad civil en condición consultiva mediante la conformación de consejos nacionales y subnacionales, que antes que reforzar la democracia la debilitarían vulnerando el principio de representación. El balance entre participación y representación estaría mejor servido garantizando mecanismos de participación en el nivel local, y garantizando la rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía, tanto en el ámbito local como en el nacional.

La idea de los consejos nacionales y subnacionales no es en sí errada en tanto que sus objetivos y funciones no rebasen ni sustituyan los de las instituciones representativas del Estado; los consejos pueden ser redefinidos con objetivos y funciones más puntuales, dentro de lo que sería la recepción de la rendición de cuentas, la de provisión de insumos desde la sociedad civil hacia el Gobierno para dar seguimiento a ciertas políticas que en principio obtienen un alto consenso, y como voz o voces de la sociedad civil para que el Estado conozca las reacciones de la población a sus políticas, la vigilancia de las ejecuciones del gobierno, entre otros aspectos. Para ello no es necesario que su composición incluya como miembros al presidente, los ministros, los partidos, los síndicos, pues tal cosa desvirtuaría la naturaleza de la sociedad civil. Estos consejos deberán operar fundamentalmente como sujetos de la esfera pública, influyendo en esa frontera difusa pero real que separa lo estatal de lo privado.

En fin, el análisis que hemos llevado a cabo nos deja con una agenda de preguntas pertinentes para todo proyecto que procure profundizar la democracia en República Dominicana, sin caer en las redes de los remedios apresurados para curar los desencantos. Después de todo, y después de Max Weber, el arte de la política es ante todo el ejercicio de la responsabilidad aún en el desencanto y no una escuela de aprendices de magos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.
- Artiles Gil, Leopoldo. "Experiencias de descentralización en América Latina: los casos de Costa Rica y Chile" en *Descentralizar en la República Dominicana?* Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1997.
- Bell, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y otros. *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Caballero, Manuel. «La descentralización en la perspectiva de la democracia del futuro» en República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular, *La integración y la democracia del futuro en América Latina*. Venezuela: Ministerio para el Enlace entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República, Congreso Nacional de la República de Venezuela. Nueva Sociedad, 1997.
- Cela, Jorge. *Construyendo entre todos y todas la democracia municipal*. Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 2000 (tercera edición).

- Dowse, Robert E. y John A. Hughes. *Sociología Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993 (sexta reimpresión).
- Frank, Jonas. «Pueblos indígenas y Estado descentralizado» en *Nueva Sociedad* No. 158, Noviembre-Diciembre 1998.
- Gálvez Borrell, Víctor y otros. *Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala*. Guatemala: FLACSO, 1998.
- Nohlen, Dieter (editor). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa - América del Sur*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- Nolte, Delef. «Procesos de descentralización América Latina: enfoque comparativo» en Nohlen, Dieter (editor). *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa - América del Sur*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- PROFAC. FLACSO-COSTA RICA. ISS-UCR. *Participación para el desarrollo local I Cuaderno de Ciencias Sociales 114*. Costa Rica: Sede Académica Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), 2000.
- República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. *El Pulso de la democracia. Participación Ciudadana y descentralización en Bolivia*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- Rivera A., Roy. *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*. Costa Rica: FLACSO, 1995.
- Rivera A., Roy. «Rasgos y tendencias de la descentralización en América Latina» en *Política social y descentralización en Costa Rica*. Costa Rica: UNICEF, 1998.

Ruiz, Víctor y Lourdes Meyreles. «Bajos de Haina. La Industrialización sin Desarrollo. Efectos de un Régimen Municipal Deformado», Seminario-Taller Regional sobre Gestión Local de Desarrollo, Santo Domingo: FLACSO, Diciembre 2000.

Sánchez Avendaño, Gabriel. «Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización» en *Nueva Sociedad* No. 166, Marzo-Abril 2000.

Sang Beng, Miguel. «Modernización del Estado, Gobernabilidad y Rendición de Cuentas: el caso dominicano» en *Agenda Nacional de Desarrollo (Vol.II): Planes de Acción para las Diez Principales Prioridades*. Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1996.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DOMINICANO

Pedro A. Hernández

1. Características generales

1.1 Funcionamiento de la administración pública

La gestión histórica de los ayuntamientos dominicanos se ha caracterizado por un conjunto de limitaciones y precariedades jurídicas, normativas, políticas, económicas y administrativas que inciden negativamente en su capacidad para ofrecer con eficacia, eficiencia y calidad los servicios colectivos que les confieren las leyes, y para actuar como instituciones que faciliten la participación social. Por ejemplo, la administración pública, que es la denominación que adopta el Estado para ejercer las funciones administrativas, reglamentarias y de gobierno, pese a tener dos formas política de gestión (la centralizada y la descentralizada), tradicionalmente ha depositado el poder y la capacidad de tomar las decisiones operativas de más trascendencia en los órganos centralizados, limitando las competencias, recursos y funciones operativas de los entes institucionales descentralizados, como los gobiernos locales o ayuntamientos.

Así mismo, la Constitución dominicana consagra un conjunto de derechos individuales y colectivos de los ciudadanos de cuya concesión ha responsabilizado a instituciones y mecanismos sectoriales, de estructuras y formas de funcionamiento generalizadas, de ámbito nacional, dejando a un lado institu-

ciones, organizaciones y mecanismos territoriales que, como los gobiernos municipales, tienen vínculos más directos con la ciudadanía y, por lo tanto, mayores posibilidades de garantizar a los ciudadanos el disfrute de esos derechos. De esa manera, se limita la participación social en el ámbito territorial y se bloquea un principio constitucional fundamental, que es el de la libre asociación de los ciudadanos.

- *Municipios y sociedades locales*

La mayoría de los ayuntamientos dominicanos desarrolla su gestión en municipios con escalas territoriales muy reducidas, poca población y sociedades locales en procesos iniciales de acumulación de capital y de formación de instituciones públicas y privadas. Vale preguntarse al respecto si todos los gobiernos municipales cuentan con sociedades locales dotadas de las capacidades productivas e institucionales que les permitan promover el desarrollo económico y social o, dicho en otras palabras, si los ayuntamientos dominicanos se han creado como respuesta a los problemas de rectoría política, regulación urbana y prestación de servicios colectivos de las sociedades locales. El especialista uruguayo en desarrollo local José Arocena expresa al respecto que "una sección judicial, un departamento o una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales". Y agrega, "para que exista una sociedad local deben darse ciertas condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: el socioeconómico y el cultural"¹

Para que exista sociedad local en lo que respecta al nivel socioeconómico, Arocena señala que "debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores locales ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnicos y productivos como en los referidos a la comercialización. Pero además, toda sociedad constituye un sistema de valores interiorizados por

¹ José Arocena, *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997, pp. 20-21.

todos sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo como parte de un conjunto bien determinado que lo distingue de otros individuos y grupos. Este componente encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un proyecto común". Arocena concluye que un territorio conforma una sociedad local 'cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza"².

Si aplicamos estos criterios a la República Dominicana podemos llegar a la conclusión de que muchos de los municipios existentes no reúnen las condiciones sociales, económicas, culturales e institucionales para tener gobiernos locales que funcionen como agentes institucionales del desarrollo local.

Si el municipio se constituye como la entidad básica de la estructura del Estado que da respuesta a las necesidades de servicios de una sociedad local, entonces la mayoría de los municipios dominicanos no reúne esa condición en la medida en que no poseen los medios necesarios para cumplir eficazmente con su misión, pues carecen de recursos económicos significativos y, salvo muy pocas excepciones, no cuentan con los equipos técnicos humanos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas de desarrollo; están afectados por grandes debilidades tecnológicas y por falta de maquinarias y equipos para cumplir adecuadamente con los servicios urbanos y colectivos que tienen asignados; no aplican o aplican muy precariamente los métodos administrativos y organizacionales y no tienen política de personal ni se rigen por la carrera administrativa.

Los conglomerados humanos de gran parte de los municipios dominicanos poseen niveles de organización social y de producción de riqueza tan limitadas que no permiten que los gobiernos locales generen ingresos propios suficientes para asumir con independencia financiera del Estado central el pago de sus gastos administrativos y de personal y mucho menos para

² *Ibíd.*

invertir en el desarrollo social. Por ejemplo, en el año 1995, de los ingresos totales de los municipios dominicanos exceptuando el Distrito Nacional y 11 municipios más, los ingresos propios o generados localmente por los ayuntamientos correspondieron al 37.65 %, y en el 1997, de unos 166 municipios y distritos municipales, 94, equivalente a un 66 % del total, recibió más del 90% de sus ingresos de los fondos del presupuesto nacional. Es decir, que la generación de ingresos propios de esos ayuntamientos fue de menos de un 10 % del total ³.

Las fuentes de ingresos de la mayoría de los municipios dominicanos dan una idea de la limitación del desarrollo productivo de los mismos. Las principales fuentes de ingreso son: arbitrio por recogida de basura, por cuyo concepto los ayuntamientos recaudaron el 22% de sus ingresos locales en 1995; ingresos por renta de locales en los mercados y hospedajes, con un 10.46%, e ingresos por subastas de galleras, con un 10.16%. La distribución de los gastos municipales nos permite completar la idea sobre el incipiente desarrollo productivo e institucional de las sociedades locales: en 1995 el 47.18% de los gastos correspondió a gastos de personal, el 18.42 % a gastos inclasificables, el 18.41 % a gastos corrientes y sólo el 13.89% fue invertido en servicios y obras contractuales⁴.

Los gastos por concepto de nómina constituyen el renglón en el cual los ayuntamientos invierten la mayoría de sus ingresos. Para ilustrar esto tomemos el municipio de Luperón, de la provincia de Puerto Plata. En el año 1996 los ingresos locales de ese ayuntamiento ascendieron a RD\$ 261,600, pero sus gastos administrativos y de personal fueron de RD\$ 605,923, es decir, que los gastos administrativos y de personal excedieron en RD\$ 344,323 a los ingresos locales, o lo que es lo mismo, que por

³ Comisión para la Reforma y Modernización del Estado, *Los municipios y provincias dominicanos: un sueño por construir. Características actuales*, Cartilla No. 2, 1998.; Ver además: Comisión para la Reforma y Modernización del Estado, *Legislación y finanzas municipales en República Dominicana 1995-1997*. Colección Vida Municipal No. 2, 1998.

⁴ *Ibíd.*

cada peso de ingreso local el ayuntamiento de Luperón gastó RD\$ 2.31 en personal y administración ⁵.

Según el censo de población de 1993, el municipio de Luperón contaba con 15,341 habitantes, de los cuales sólo 138 personas físicas o morales, estaban registradas en 1996 como contribuyentes fijos. Menos de un 1% de la población como contribuyentes locales fijos dan una idea de la limitación de la producción e intercambio de riqueza del municipio de Luperón, lo que nos lleva a la interpretación de que esa sociedad local, en los términos planteados por Arocena, está en los balbuceos de su formación. Esa situación es extensiva a la mayoría de los gobiernos locales dominicanos, los cuales poseen esa categoría institucional porque los legisladores han convertido en municipios una serie de poblados cuyo nivel de crecimiento económico, desarrollo urbano e institucional no requieren complejas estructuras administrativas, por lo que éstas se han convertido en superestructuras políticas locales cuya principal finalidad es mantenerse y reproducirse. Así, dar servicios con eficiencia y calidad no es su principal misión, sino un medio para justificar su existencia.

¿Significa eso que los agrupamientos humanos, o las sociedades en formación de la mayor parte de los municipios dominicanos no requieren mecanismos de participación y espacios de coordinación y decisión de sus actividades? Sí lo necesitan, pero esos mecanismos no tienen que ser estructuras burocráticas complejas incapaces de sostenerse por sus propios medios, y por lo tanto, sin posibilidades de ejercer su soberanía y su rol rector de territorio local con autonomía fiscal del gobierno central. Ello plantea la necesidad de reestructurar la actual división política y administrativa del país y redefinir los criterios para crear municipios, teniendo en cuenta la manera en que se garantiza la participación social de calidad en los ámbitos territoriales al tiempo que se evita la aparatosidad burocrática

⁵ Pedro A. Hernández, *La gestión de los ayuntamientos de Luperón y Guanatico 1994-1996. Lecciones para los municipios dominicanos*. Puerto Plata: Programa de Desarrollo Provincial, 1997, pp. 52 y 57.

ineficiente y costosa. La visión debe ser la de aumentar los mecanismos territoriales de participación social y disminuir las estructuras burocráticas públicas.

- *División territorial y participación*

La Ley de Organización Municipal afirma que la creación, la supresión, la consolidación y la modificación de municipios, así como sus límites y su designación, son dispuestos por ley (Art.2). Según el artículo 52 de la Ley de Organización Municipal cada municipio se divide en secciones. El artículo 45 de la misma Ley declara que dentro de cada municipio pueden ser creados uno o más distritos municipales. Pero ni la Ley de Organización Municipal ni la ley de División Territorial son precisas respecto a la división y organización política y administrativa de los municipios. La Ley de División Territorial se circunscribe a dar una extensa relación de las provincias, los municipios, distritos municipales y secciones que tiene cada provincia. Ni esta ley ni la Ley de Organización Municipal establecen criterios geográficos, demográficos, económicos o administrativos para dividir los municipios en secciones y crear distritos municipales.

Uno de los efectos visibles de la ausencia de criterios para crear municipios y para dividir éstos en secciones y en distritos municipales es que afecta la participación política, pues crea circunscripciones electorales desiguales, en las que se elige la misma proporción de representantes con cantidades de votos diferentes.

Por ejemplo, la provincia Puerto Plata, con una población de 261,485 habitantes según el censo de 1993, está dividida en 8 municipios, los cuales tienen 44 regidores. Mientras que la provincia de La Vega, con 344,721 habitantes, es decir, 83,236 habitantes más que la provincia de Puerto Plata, tiene sólo cuatro municipios y 30 regidores. La Vega tiene 83,236 habitantes más que Puerto Plata, y por la falta de criterios poblacionales, administrativos y territoriales en la creación de municipios, La Vega tiene 14 regidores menos que Puerto Plata. Si hacemos la

comparación entre Puerto Plata y San Cristóbal tenemos que, según el censo de 1993, San Cristóbal tiene 420,820 habitantes, casi el doble que Puerto Plata, pero solamente tiene 40 regidores, 4 menos que Puerto Plata.

La Constitución y las leyes dejan a la libre determinación de los legisladores los fundamentos para crear municipios, distritos municipales y secciones. Como es así, la elevación de ciudades y poblados a la categoría de provincias, municipios y distritos municipales, depende más de presiones y formas de clientelas políticas locales, que de relaciones y juiciosos criterios económicos y demográficos.

Lo peor de todo es que en el aspecto de la división territorial, provincial y municipal la Constitución, la Ley de Organización Municipal y la Ley de División Territorial, reproducen una lógica de separación y fragmentación política y administrativa del territorio. En los tres textos está ausente un esquema de coordinación interinstitucional para articular políticas y estrategias de desarrollo a escalas regionales, provinciales y municipales.

- *Barrios y participación social*

Entre las grandes limitaciones que tienen la Ley de División Territorial y la Ley de Organización Municipal está el que no hace referencia a los barrios, que son las unidades territoriales que delimitan o dividen los asentamientos y agrupamientos urbanos. La más reciente publicación de la Oficina Nacional de Estadísticas, en la cual se actualiza la división territorial y se incluyen, definen y contabilizan las secciones y parajes rurales, tampoco contemplan los barrios.⁶

Los barrios son, sin embargo, las unidades geográficas y poblacionales que forman y definen el tejido y la configuración urbana de las ciudades, así como los procesos modernos de pro-

⁶ República Dominicana. Secretariado Técnico de la Presidencia. *División Territorial de 1995*. Santo Domingo, 1995.

ducción y comercialización económica.⁷ Ellos constituyen las unidades urbanas de carácter celular y el entorno inmediato en el que la población tiene una relación cotidiana directa, y son los referentes más generalizados de organización vecinal. En cada barrio se forman asociaciones o juntas de vecinos, así como otros tipos de organizaciones territoriales populares, que actúan como nuevas formas de agregación y de participación local de ciudadanos. La intervención política, económica y social de esas organizaciones es cada vez mayor. Muchas de esas organizaciones no sólo recogen, priorizan y demandan los principales problemas comunitarios convirtiéndolos en pliegos y programas reivindicativos locales, sino que incluso solucionan problemas colectivos ejecutando obras con sus propios esfuerzos y recursos, independientemente de las autoridades municipales.

Los barrios deben ser, pues, reconocidos jurídicamente como las células de la división territorial, demográfica, política y administrativa del entorno urbano de los municipios, y como unidades básicas para la participación social y comunitaria, la planeación y la ejecución de planes y programas municipales en el ámbito urbano del municipio.

- *Un estudio de caso*

Las limitaciones de los municipios dominicanos, en mayor o menor medida, afectan tanto a los gobiernos de municipios grandes como pequeños. Veamos al respecto, la situación de La Vega, uno de los cinco municipios más grande del país. La Vega ocupa una extensión territorial de 651.33 Km² tiene, según el

⁷ La palabra "barrio se deriva del árabe barr (alrededor de una ciudad). Hasta el siglo XVI, barrio designa una aldea pequeña, dependiente de una localidad mayor. Después se utilizó como sinónimo de suburbio y con posterioridad se desarrolló como porción interna de una ciudad, significado que conserva todavía hoy en España y otros países latinos. En muchos países latinoamericanos los barrios son exclusivamente lugares donde habitan los pobres, conceptualmente separados de las urbanizaciones, donde habitan los ricos.

censo poblacional de 1993, una población de 209,038 habitantes y manejó un presupuesto de más de RD\$ 51 millones en el año 1999.

Aunque el municipio de La Vega posee en la actualidad unas autoridades locales muy dinámicas, especialmente el síndico quien ha dinamizado la prestación de los servicios colectivos, dos años después de haberse iniciado la actual gestión política y administrativa, el ayuntamiento sigue afectado por un marco legal inadecuado, una estructura organizativa obsoleta y verticalista, excesiva concentración de poder en la cúspide ejecutiva, un alto nivel de burocratismo y un modelo de gestión centralizado, según el estudio *Modelo de Gestión Participativa para el Ayuntamiento Municipal de La Vega*, realizado en agosto del 2000 por el ingeniero Miguel Angel Morilla Gómez para optar por el grado de Magister en Planificación Urbana de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

De acuerdo con esa investigación, el organigrama del ayuntamiento de La Vega provoca la superposición de competencias entre las distintas unidades; los departamentos de tesorería, contabilidad, auditoría interna, personal y centros de operaciones desempeñan sus funciones desprovistos de políticas, carentes de herramientas adecuadas, sin conexión con los demás departamentos, sin criterio gerencial, con una ineficiente comunicación y bajas relaciones humanas. En un análisis que forma parte de la investigación, se determinó que un considerable porcentaje de los servidores municipales ha sido seleccionado con criterios que no favorecen el logro de los objetivos de la institución. Es decir, no tienen otro mérito o calificación que la de ser activistas políticos.

En relación con la participación de los munícipes en la gestión del ayuntamiento de La Vega, el estudio arrojó como resultado que ésta es de carácter coyuntural y de simple apoyo y que está afectada por el clientelismo político y la falta de comunicación eficaz. Los informantes interrogados por Morilla afirmaron que en la actualidad en el ayuntamiento de La Vega no hay canales apropiados y funcionales para la participación.

Valorando la participación social en la gestión municipal, en una escala de 1 a 100, los regidores y otros funcionarios del ayuntamiento de La Vega le dieron, en promedio, una puntuación de un 41 por ciento. Dada la afirmación de que en el ayuntamiento no hay canales apropiados y funcionales para la participación, esa puntuación resulta alta, más aun cuando sabemos, por el mismo estudio, que los regidores consideran como participación las relaciones ocasionales que tiene el ayuntamiento con muchas organizaciones sociales, las visitas y presencia de ciudadanos en las sesiones del concejo de regidores y los diálogos que el síndico realiza con la gente en la calle. Esa alta puntuación a la participación, tiene su explicación en que los regidores consideran que a través de ellos, como representantes políticos de diferentes partidos, se ejerce la participación social.

2. Relación entre lo político y lo social

2.1 Representación formal y participación directa

La constitución de lo político se manifiesta en diversos espacios, por lo tanto, no se puede hablar de la esfera de la política en singular, sino más bien en distintos circuitos de intercambio de lo político.⁸ La política no se reduce al Estado y a los partidos, la política también se juega en la sociedad civil, y la sociedad civil se ha estado organizando independientemente de los partidos y de todas las instituciones formales del Estado. La irrupción de movimientos sociales, organizaciones vecinales y comunitarias, ONGs y otras formas de agregación social, confirman que lo político tiene cada vez más una dimensión social y territorial.

Al respecto, en una investigación realizada en los barrios de la zona norte de la capital, Vanna Ianni encontró que los

⁸ César Pérez, "Prólogo" en Tahira Vargas, *Las organizaciones de base en Santo Domingo*. Santo Domingo: Centro de Estudios P. Juan Montalvo, S. J., 1994.

pobladores tienen disposición a participar en el sistema político a través de formas delegativas (los partidos), pero también protagonizan acciones reivindicativas en el lugar de trabajo y en el territorio que traspasen el marco normativo e institucional existente.⁹ En efecto, en los últimos años ha aumentado la participación de la ciudadanía en actividades que se pueden considerar políticas, pero el mayor incremento se registra en la participación en acciones para resolver demandas y problemas sociales de barrios, comunidades y ciudades del país, ya que mientras en 1994 el 46.7% de las personas entrevistadas declaró que con frecuencia o a veces, lleva a cabo actividades de este tipo, en 1997 la proporción se elevó al 57.0 %, según un estudio realizado por Isis Duarte, Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín¹⁰. Gran parte de esas actividades fueron convocadas y realizadas por organizaciones sociales.

De acuerdo con el estudio de Duarte, Brea y Tejada Holguín el 52.7% de la ciudadanía entrevistada declaró ser miembro de por lo menos una organización, ahora bien, el 46.0% declaró ser miembro de una organización de la sociedad civil, en especial de juntas de vecinos (21.1%), mientras que sólo el 18.0% declaró ser miembro de un partido político¹¹. Quizás esa sea la razón de que en otra investigación realizada por FLACSO en República Dominicana, el 87.3 % de los encuestados consideró que debe darse más participación a las organizaciones barriales en el sistema político¹².

Es que existen dos escenarios posibles de construcción democrática. Uno está basado en la representación y el otro en la participación directa. En el primer escenario, el Estado y los

⁹ Vanna Ianni, "Una mirada a la cultura política dominante", *Periódico El Siglo*. 8 de marzo de 1990.

¹⁰ Isis Duarte; Ramonina Brea; Ramón Tejada Holguín, *La cultura política dominicana: entre el paternalismo y la participación*. Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. 1998, p. 52.

¹¹ *Ibid.*, p. 55.

¹² Carlos Dore Cabral. "Los dominicanos participan políticamente más que los haitianos", *Revista Rumbo*, No. 96., 4 de diciembre de 1995. pp. 44 - 45.

partidos políticos, como instituciones políticas por excelencia, asumen la representación de las necesidades y demandas ciudadanas por delegación. En ese caso, los ciudadanos ejercen la participación a través de las elecciones. En el segundo escenario actúa la sociedad civil a través de un conjunto de actores sociales organizados.¹³ En este ámbito se consideran todos aquellos aspectos relacionados con las organizaciones de la sociedad civil, sus actividades, objetivos e interrelaciones, y estaría conformado por un conjunto de organizaciones que canalizan intereses ciudadanos colectivos, pero locales, sectoriales, parciales o corporativos.

Esta visión plantea que lo político y lo social son dos expresiones de un mismo proceso, dos caras de una misma moneda y se construyen en un proceso único y simultáneo. De manera que la sociedad civil y la sociedad política no son dos instancias ajenas una de la otra, sino por el contrario, partes de un todo en permanente interacción y complementariedad.

Pero en nuestro sistema político se aborda lo social y lo político como dos ámbitos distintos y separados. En el ámbito de lo político se considera todo aquello que cae dentro de los espacios de poder y decisión público o estatal, sea en el ámbito local, regional o nacional. Se considera del ámbito social todo aquello que pertenece estrictamente a la esfera de lo privado, de lo individual. En esta consideración, por sociedad civil se entiende todo aquello que está enmarcado en el ámbito de las relaciones de mercado, en particular, la iniciativa empresarial. En esta visión, fortalecer la democracia no consiste en ampliar los espacios públicos para la participación y toma de decisiones de la ciudadanía y las organizaciones sociales no partidistas, sino liberar las iniciativas privadas o empresariales de cualquier control o vigilancia estatal.

¹³ Eugenia HOLA y Gabriela PISCHEDDA, *Mujeres, poder y política: nuevas tensiones para viejas estructuras*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 1992, p. 52.

2.2 Organizaciones sociales y partidos políticos

Desde finales del siglo XIX se han estado formando en el país organizaciones sociales que se definen y actúan de forma independiente de los partidos políticos y de los gobiernos. Entre esas organizaciones se destacan los clubes, los gremios de profesionales, los sindicatos, las organizaciones filantrópicas (ONGs), y otras de carácter territorial, religioso, cívico, de ornato, recreativo, cultural y de desarrollo. Estas organizaciones tienen sus ciclos de irrupción y de silencio según imperen periodos de bonanzas o crisis económicas y de democracia o de opresión. Así, durante más de cincuenta años (1916-1960), caracterizados por el dominio político de la primera intervención militar norteamericana y la dictadura del general Trujillo, surgieron sólo algunas organizaciones filantrópicas y culturales, que fueron las únicas permitidas.

Derribada la tiranía de Trujillo en el año 1961, se produce una transición hacia la democracia, período en que nacen muchas organizaciones de la sociedad civil, en especial clubes culturales y deportivos, organizaciones de educación popular, de promoción del desarrollo económico y social y organizaciones empresariales, tales como PRO-FAMILIA, Fundación Dominicana de Desarrollo y el Consejo Nacional de Hombres de Empresa¹⁴. A partir de 1978, con el ascenso al poder de un partido político liberal, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), se desarrollan un conjunto de organizaciones vecinales o territoriales, como las juntas de vecinos, comités de lucha y otros, que se caracterizaron por llevar a cabo violentas acciones de protestas y reclamos de los servicios urbanos colectivos.

Varios factores contribuyeron a la formación de organizaciones sociales no partidistas, entre ellos: las informaciones que a través de los medios de comunicación reciben los ciudadanos y ciudadanas; la convivencia en un mismo entorno geográfico

¹⁴ Juan Luis Pimentel, *Mapeo de organizaciones de la sociedad civil en la República Dominicana; Análisis situacional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Santo Domingo, 1997, mimeo, p. 26.

o comunitario y el desarrollo de una identidad cultural y de clase; la experiencia organizativa y de lucha ganada por los pobladores en su vida cotidiana o aportada por los partidos políticos y las organizaciones sociales; las relaciones excluyentes que los partidos políticos establecen con los no miembros y, en los últimos años, el hecho de que las condiciones de trabajo y la calidad de vida de los ciudadanos se haya deteriorado de tal manera que los ha obligado a buscar estrategias inmediatas de supervivencia.

Muchas de esas estrategias de supervivencia son de carácter individual, pero otras pasan por experiencias de luchas colectivas que determinan formas de organización que llegan a convertirse en aprendizaje político en la medida en que se conocen y profundizan los conocimientos acerca de los derechos ciudadanos. De esta base de conocimiento político y experiencia organizativa surgen en momentos específicos comités de lucha y redes de coordinación que se convierten coyunturalmente en espacios y mecanismos de representación social. Son modos de representación transitorios que tienen roles decisivos en momentos políticos y sociales específicos, por ejemplo, durante un paro o una huelga. Son formas de autoorganización popular que surgen en función de reivindicaciones colectivas: empleo, precios de los artículos de primera necesidad, salud, educación, transporte y otros servicios colectivos básicos.

Se trata de organizaciones barriales o campesinas que buscan defender intereses comunitarios específicos, no generales. Son organizaciones en las que participan ciudadanas y ciudadanos que se auto organizan en estos núcleos sociales para canalizar sus demandas mediante su propia voz, sin intermediación.

Si los partidos políticos asumen la defensa de la globalidad de los problemas y demandas sociales, las organizaciones barriales, vecinales, populares, comunitarias y corporativas asumen la defensa de reivindicaciones específicas, concretas y generalmente inmediatas. Las organizaciones sociales son, en su mayoría, modalidades de acción que se estructuran en función

de la defensa de las reivindicaciones de colectivos humanos asentados en determinados territorios, barrios, secciones y parajes rurales. Estas organizaciones operan como grupos primarios en los cuales predominan las relaciones directas y se conserven los sentimientos de afecto, de ayuda y de solidaridad mutua entre los miembros, lo que les facilita un intercambio de información más fluido, un diálogo permanente, altos niveles de transparencia y mayor grado de igualdad para ejercer el poder de decisión en los asuntos que conciernen a los asociados.

Por sus características, las organizaciones sociales no pueden tener la misma categoría política que los partidos y, por consiguiente, tampoco el mismo grado de representatividad en el sistema político, pero eso no las invalida para ser consideradas mediaciones representativas de la sociedad, pues ha sido demostrado que la ciudadanía se agrupa en ellas para canalizar parte de sus demandas, aunque esa realidad no sea reconocida formalmente por los preceptos constitucionales generales y la ley electoral cuando se refieren a la participación. En República Dominicana no existe un marco legal específico y particular que delimite las formas y procedimientos para el ejercicio de la participación ciudadana activa¹⁵, ni los mecanismos que garanticen esa participación.

Podría alegarse, en oposición al juicio anterior, que existe la Ley 520 sobre instituciones sin fines de lucro, "pero esta ley lo que hace en realidad es establecer los requisitos y procedimientos para obtener la personería jurídica, que extiende a cualquier agrupación que la obtenga derechos y deberes en cuanto a acciones civiles y comerciales que usualmente les son reconocidos a las personas físicas, siempre que los resultados económicos del ejercicio de estos derechos no sean distribuidos como dividendos entre los asociados de la entidad. La Ley 520 no se

¹⁵ Rhina E. Quiñones Rosado, *Legislación para regulación de las organizaciones de la sociedad civil*, Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil BID-INTEC, Santo Domingo, 1999, mimeo, pp. 28 y 30.

refiere a las condiciones para organizarse, ni a los derechos de los organizados, ni a las garantías, oportunidades ni restricciones para la organización”¹⁶, ni a la participación de las organizaciones en la gestión de la cosa pública en el ámbito local, regional o nacional.

2.3 Organizaciones sociales y participación

Las organizaciones de la sociedad civil están afectadas por debilidades que las limitan y a veces las descalifican como instancias que representan intereses y voluntades colectivas ciudadanas. Una de las principales debilidades de las organizaciones sociales es su alto grado de fragmentación y dispersión territorial y orgánica, cuya explicación la encontramos en lo altamente diferenciadas y heterogéneas que son las relaciones de trabajo en las sociedades modernas. Hay obreros de la industria, del comercio, de los servicios, de la construcción, de la agricultura, empleados públicos y privados, desempleados, pequeños, medianos y grandes propietarios privados urbanos y rurales ubicados en todos los sectores de la producción. Todas esas categorías ocupacionales tienden a organizarse de acuerdo a la defensa de sus objetivos particulares más inmediatos. A esas variadas y combinadas relaciones de trabajo corresponden también experiencias y percepciones diferentes de una misma realidad, que llevan a los actores sociales a agruparse en colectivos orgánicos diferentes.

Los pobladores urbanos y rurales reciben también informaciones y propuestas acerca de la realidad política y social provenientes de diversas fuentes ideológicas, y esas fuentes tienen formas distintas de interpretar un mismo fenómeno social y métodos y estrategias diferentes para abordar la solución de un problema común. Por otra parte, los procesos de socialización que reciben los seres humanos no son siempre iguales y

¹⁶ Juan Luis Pimentel, *Ob. Cit.*, pp. 8-9.

determinan tipos de personalidad y formas de comportamientos desiguales que los individuos tratan de imponer a los demás en las organizaciones a las que pertenecen. Esos y otros elementos se constituyen en factores que motivan a ciudadanos y ciudadanas a estar organizados por separado, y esas divisiones motivan que, en general, las acciones que realizan las organizaciones sociales destinadas a lograr el desarrollo comunitario y mejorar la calidad de vida de la gente no hayan sido trascendentes, en la medida en que cada organización trabaja aisladamente en su microcosmo particular sin concertar ni coordinar sus objetivos y acciones con otras organizaciones.

Una gran debilidad de las organizaciones sociales, sobre todo de las comunitarias o de base, es su carácter efímero. En efecto, según una investigación realizada por la antropóloga dominicana Tahira Vargas, el 35 % de las organizaciones de base de la ciudad de Santo Domingo tenían dos años de existencia al momento del estudio y el 32 % tenían menos de cinco años de haber sido fundadas, o sea, que más del 65 % de las organizaciones de base tenía menos de cinco años de existencia cuando se realizó la investigación¹⁷.

Una explicación de porque las organizaciones comunitarias son tan pasajeras puede estar en las episódicas rupturas de los procesos económicos y políticos dominicanos y con ello, en la falta de continuidad de los procesos de formación de los grupos sociales. El sociólogo José Oviedo sostiene al respecto, que la multiplicidad organizativa de la sociedad civil que emerge a la caída de la dictadura trujillista no tuvo relación de continuidad con la sociedad civil de los años 70, pues la reestructuración autoritaria del balaguerismo cortó al proceso de formación de las clases y grupos populares urbanos como sujetos de acción política, reduciendo drásticamente sus espacios y formas de organización.¹⁸

¹⁷ Tahira Vargas, *Las organizaciones de base en Santo Domingo*. Santo Domingo: Centro de Estudios P. Juan Montalvo, S. J, 1994, p. 52.

¹⁸ José Oviedo. "La tradición autoritaria". *Periódico El Siglo: Suplemento Realidad*. 20 de julio de 1989.

Juan Luis Pimentel destaca otro conjunto de debilidades que afectan las organizaciones de la sociedad civil, entre las que nos permitimos citar¹⁹:

- “Debilidad institucional y escasez de procedimientos democráticos internos: La mayor de estas debilidades es la inexistencia de procedimientos internos de validación democrática que sean eficaces y al mismo tiempo respondan a las capacidades y deficiencias de sus integrantes”.
- “Insuficiente desarrollo de las funciones gerenciales: La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil carecen de destrezas y conocimientos gerenciales suficientes para desempeñar efectivamente muchas de sus tareas. Prevalece la cultura del voluntarismo y la escasa dotación de personal con experiencia y capacidad administrativa. Por eso es frecuente que se observen dificultades en la gestión financiera, administrativa y contable, así como en la programación, seguimiento, control y coordinación de las acciones de estas organizaciones”.
- “Deficiente precisión de la misión y objetivos. Un rasgo de debilidad bastante extendido en muchas de las organizaciones de la sociedad civil es que si bien cuentan con una definición de objetivos o propósitos en sus estatutos y en algunos documentos institucionales, realmente no han definido una misión precisa, sus objetivos no están claramente determinados y sus estrategias y planes son coyunturales”.

Otro factor importante que ha limitado la posibilidad de que las organizaciones sociales tengan un alto perfil público estriba en que no se han asumido como sector y carecen de un

¹⁹ Juan Luis Pimentel, *Ob. Cit.*, pp. 37-38.

proyecto histórico que las guíe a actuar unitariamente como grupo de presión y a entrar en proceso de negociación, concertación, coordinación y planificación de estrategias y acciones sociales y económicas con los demás agentes sociales del desarrollo. En este aspecto la situación es circular en la medida en que tampoco existen mecanismos de los partidos, los ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas para articular sus planes, programas y proyectos con los objetivos, las iniciativas y los recursos de las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones sociales necesitan superar sus debilidades para producir cambios en la mentalidad, en los modos de vida y en las relaciones sociales y de trabajo que reproducen la pobreza. La sociedad necesita organizaciones que puedan participar activamente en la elaboración, planificación, decisión y ejecución de proyectos sociales que superen la tradicional división entre lo público y lo privado.

La participación de las organizaciones sociales en mecanismos públicos de toma de decisiones corregiría la desvinculación que existe entre los representantes políticos con la ciudadanía y ayudaría a superar la indiferencia de la ciudadanía local hacia las instituciones políticas. Contribuiría además a superar la insuficiencia de comunicación que norma la relación de los representantes políticos con las ciudadanas y los ciudadanos, pues en general las instituciones en las cuales se efectúa la representación política no tienen políticas ni prácticas informativas para que los ciudadanos se enteren de forma veraz, actualizada y oportuna de la gestión, planes, programas, proyectos de las mismas; sin embargo a las organizaciones comunitarias les resulta relativamente fácil establecer canales de comunicación y retroalimentación informativa con la ciudadanía, ya que cuentan para ello con promotores, programas permanentes de encuentros, talleres, charlas y otras actividades en las que participan directamente los sectores populares, urbanos y campesinos.

3. Obstáculos que bloquean la participación social

3.1 Consideraciones generales

Desde 1994 hasta el presente he estado organizando, coordinando y facilitando decenas de talleres sobre la temática de la participación social en el Distrito Nacional y municipios de las regiones del Cibao, Este, Sureste y Suroeste del país, muy especialmente en Puerto Plata, San José de Ocoa, Monte Plata, Haina, La Vega, Jarabacoa, La Romana y Santiago. En esos talleres he recuperado una serie de saberes, experiencias y percepciones que dominicanos y dominicanas de origen popular exponen como obstáculos que limitan e impiden la participación comunitaria en la gestión municipal. Me permito describir a continuación los factores que los pobladores de estas regiones repiten como obstáculos que afectan la participación social:

- Los actores sociales actúan en los procesos políticos y sociales desorganizados. La gran mayoría de la ciudadanía no está organizada.
- Gran parte de la población no participa porque desconoce sus derechos y deberes políticos y ciudadanos debido, en parte, al bajo grado de escolaridad a que lo ha condenado la pobreza y a la falta de información por parte de las instituciones y las autoridades correspondientes;
- Existe dispersión y fragmentación en las organizaciones comunitarias o de base y actúan a veces compitiendo por los mismos objetivos;
- El poder y la toma de decisión sobre los asuntos políticos, económicos y sociales están centralizados en las minorías políticas y económicas y en escasos y selectivos mecanismos públicos de participación;
- El sistema está estructurado de forma tal que los partidos políticos monopolizan la actividad política;
- Los ciudadanos han sido formados en una cultura y una tradición autoritaria, despótica, caudillista, gene-

radoras de exclusión social en todos los ámbitos del sistema político.

- El Estado dominicano y sus instituciones no llevan a cabo procesos de participación y consulta, sino eventos y acciones aisladas, como el Diálogo Nacional de 1998. Estos eventos son siempre forzados por la presión de los movimientos sociales o para acallar crisis coyunturales. En consecuencia, no generan mecanismos permanentes de consulta, control, seguimiento y evaluación de los acuerdos establecidos;
- La participación social es entorpecida por el excesivo burocratismo del sistema político y administrativo, tanto en el ámbito nacional como local;
- Existe un alto índice de apatía e indiferencia de la sociedad hacia la política, ya que después que concluyen los torneos electorales la población percibe que las ofertas de campaña eran promesas sin base de sustentación.
- La práctica del clientelismo político bloquea la participación social en la medida en que el mismo es un freno a la educación ciudadana y al ejercicio de los derechos políticos en condiciones de dignidad humana.

La autora, Luz A. Vega Rodríguez al conceptualizar la participación popular, establece que la misma está condicionada por factores sociales, políticos, económicos y culturales, entre ellos:

- La burocratización y centralización de los sistemas, y el desconocimiento de sus procesos internos por parte del ciudadano común, sumando a la carencia de mecanismos de participación sistematizados;
- Un sentido de impotencia colectiva generalizada que lleva a concluir que “todo está decidido y nada cambiará”;
- El temor a represalias cuando se adoptan posiciones contrarias a las oficialistas;
- Costos de la participación para los centros de poder y lo dirigentes, pues implica alterar patrones de compor-

tamiento mantenidos por mucho tiempo; la participación demanda redistribución del poder;

- Para los que quieren incorporarse a los procesos decisionales, implica el abandono de posiciones cómodas de pasividad e indiferencia y asumir las responsabilidades propias de la participación²⁰.

En apretada síntesis, podemos concluir que la participación social en la República Dominicana es bloqueada por:

- La cultura política autoritaria ha dado como consecuencia actitudes y prácticas caudillistas y de clientela a escala local y nacional que tienden a rechazar la participación social y comunitaria.
- El autoritarismo y el caudillismo han impedido desarrollar una tradición de diálogo y debate político, limitando el flujo de informaciones y la educación política de los diferentes sectores y actores sociales.
- La participación en el sistema político hasta ahora ha sido selectiva. El sistema está estructurado de tal manera que solamente determinados actores (miembros de partidos políticos) tienen la posibilidad de ser seleccionados para representar a los demás.
- Muchas de las organizaciones de base son de formación reciente (3-5 años) y aún no han completado sus procesos de definición de objetivos, son institucionalmente débiles y sus dirigentes y membresía no poseen experiencia concreta de vinculación y de trabajo coordinado con las autoridades.
- La dispersión, fragmentación y los limitados niveles de coordinación existentes entre las organizaciones de la sociedad civil son un freno para desarrollar planes de

²⁰ Luz A. Vega Rodríguez. "Participación popular: marco conceptual". *¿Quiénes hacen ciudad? Ambiente urbano y participación popular: Cuba, Puerto Rico, República Dominicana*. Ecuador: Sociedad Interamericana de Planificación, 1997, p. 96.

- ampliación y fortalecimiento de la participación social en el ámbito municipal en el corto y el mediano plazo.
- Los dirigentes de los partidos políticos, sectores del empresariado y otros no reconocen la autoorganización ciudadana en grupos de base y no aceptan estas formas organizativas como interlocutoras frente al Estado.
 - Muchas autoridades municipales se oponen a reconocer las organizaciones comunitarias por considerar que:
 - La participación y representación para decidir los asuntos políticos es exclusiva de los partidos.
 - Las organizaciones de base no son representativas
 - La participación social les hará perder su cuota de poder.
 - Existe mucha confusión por parte de las autoridades municipales acerca de las propuestas de participación de las organizaciones comunitarias en la gestión municipal, pues en la mayoría de las propuestas no se definen con claridad las competencias, atribuciones y funciones que las organizaciones desempeñarían, ni el tipo de relación que existiría entre concejos de regidores, sindicaturas y organizaciones populares, y eso ha dado como resultado que tanto los dirigentes de los partidos como las autoridades tengan la errada percepción de que se trata de sustituirlos de su rol institucional.

4. Condiciones de la participación social

Hemos analizado un conjunto de factores que, de acuerdo a pobladores y miembros de organizaciones de base obstaculizan la participación social en la gestión política y el desarrollo a escala local. Entre esos obstáculos destacan por su significación, la incapacidad de los actores sociales y sus organizaciones de base para participar. En general, los actores sociales no saben participar, en especial los que actúan en ámbitos locales territoriales alejados de los centros institucionales de poder.

Muchas organizaciones sociales no se dan cuenta de que para producir participación social y ejercerla adecuadamente es preciso que existan determinadas condiciones, algunas de ellas inherentes a las propias organizaciones, entre estas:

Querer participar. La participación social no es posible si los sujetos no están motivados, si no tienen interés, incentivos o necesidad de lograr algún objetivo a través de la participación. Esos logros pueden ser de carácter económico, político, ideológico, afectivo, individual, familiar y colectivo. En efecto, según la recuperación de saberes que hice en una serie de talleres organizados por la Fundación Solidaridad en los municipios Jánico, Licey, Villa González y Santiago, entre 1996 y 1997, para las organizaciones comunitarias, en términos políticos, económicos y sociales, la participación en los gobiernos municipales es un instrumento, un medio a través del cual ciudadanos y ciudadanas pueden identificar los problemas colectivos que afectan sus comunidades y establecer el orden de prioridad para la solución de los mismos.

La participación de los pobladores y sus organizaciones de base en los mecanismos públicos sirve para planificar las tareas y los trabajos que deben realizarse en el ámbito local y así evitar planes y programas municipales elaborados por conveniencias o intereses personales o de grupos; contribuye también a unificar criterios entre los pobladores y las autoridades municipales respecto a los problemas locales y sus estrategias de solución; y sirve para unir los esfuerzos y recursos de los ayuntamientos y las organizaciones comunitarias en la solución de los problemas municipales, tales como, arreglo de calles, aceras y contenes, canchas deportivas, cloacas, aguas negras, recogida de basura, mejoramiento urbano, transporte, mantener los barrios limpios y otras acciones que inciden en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las pobladoras y los pobladores comunitarios. Además, a muchos ciudadanos los mueve a participar una visión de futuro, un alto nivel de sensibilidad social expresado en acciones de solidaridad o la necesidad de ser reconocido por los demás (carisma, protagonismo).

La motivación o el grado de interés en participar determinan la intensidad de la participación de los actores sociales en

una acción o en un proceso determinado, es decir, la mayor o menor integración de los actores en los procesos y las acciones puntuales. El grado de motivación para participar explica que en los procesos sociales y políticos unos actores sean simples espectadores, otros se limitan a ser simpatizantes, muchos se conforman con ser colaboradores y sólo algunos se comprometen e intervienen en todas las etapas de los procesos sociales y políticos.

Saber participar. Para que la participación pueda producirse de forma eficaz no basta con que las personas quieran participar, es preciso que sepan cómo hacerlo; que cuenten con los conocimientos, capacidades, habilidades o destrezas necesarias para intervenir en la consecución de los objetivos propuestos, en la satisfacción de sus motivaciones²¹. Pero la gran mayoría de la ciudadanía no sabe cómo participar, por lo cual se abstiene de intervenir en los procesos sociales o lo hace de manera desorganizada.

Para la participación, como en toda actividad humana, se necesita la formación. Para que las organizaciones sociales puedan participar adecuadamente los miembros de las mismas deben contar con conocimientos y capacidades para desarrollar las tareas que las organizaciones se plantean; para comunicarse entre sí, para trabajar en equipo, para resolver las cuestiones organizativas, técnicas, administrativas, de planificación²². Las organizaciones sociales, especialmente las de base, deben mejorar sus conocimientos de las técnicas de análisis de la realidad, del entorno y de los involucrados, así como de comunicación, relaciones públicas, cabildeo y negociación.

Poder participar. Para ejercer la participación las organizaciones sociales han de contar con espacios o mecanismos para poder intervenir en la formulación, organización, coordinación y ejecución de las tareas relacionadas con sus objetivos y fines, para lo cual se necesita una estructura mínima, objetivos, pro-

²¹ Equipo Claves, *Gestión participativa de las asociaciones*. Madrid: Popular, 1998, pp. 57 - 64.

²² *Ibíd.*

gramas, acciones, canales de información y comunicación entre los miembros y de éstos con su entorno social²³. Sin embargo, como se estableció en la recuperación de saberes populares sobre los obstáculos que entorpecen la participación, el poder y la toma de decisiones sobre los asuntos políticos, económicos y sociales están centralizados en manos de minorías políticas y económicas y en unos pocos mecanismos de participación selectiva o, como afirmaron las personas interrogadas por el ingeniero Morilla en su ya citada investigación, en los ayuntamientos no hay canales apropiados y funcionales para la participación social.

5. Mecanismos de participación social

5.1 Aspectos generales

Los seres humanos inventaron los parlamentos y las formas de representación política porque es imposible que todos los ciudadanos participen de manera directa en la toma de decisiones, pero los sistemas de representación han ido sustituyendo e ignorando a los ciudadanos en sus mecanismos, por eso, la representación política debe ser complementada con la participación directa, especialmente en los ámbitos públicos locales. Para ello, es necesario que existan mecanismos que estimulen y hagan posible la participación popular, pues ésta no se da en abstracto, en el vacío.

Además, no todos los sujetos tienen el mismo grado de participación, no todos los sujetos se integran a los procesos públicos y privados con la misma intensidad, lo que requiere la existencia de diferentes espacios para la participación y la representación. En diversas leyes sobre participación, como las de Bolivia y Colombia, así como en experiencias latinoamericanas de participación, se han estado generando diversidad de

²³ *Ibíd.*, p. 61.

mecanismos que los vientos democratizadores han acercado hasta República Dominicana, donde la sociedad civil los ha reproducido, y creativamente los ha mejorado y ampliado.

En el país han presentado propuestas de mecanismos de participación social la Liga Municipal Dominicana, la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, la Cámara de diputados y numerosas organizaciones sociales, entre las que se destacan, Ciudad Alternativa, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, Centro para la Democracia, Unión de Vecinos Activos, Federación de Juntas de Vecinos del Distrito Nacional, Fundación Siglo XXI, Participación Ciudadana, Fundación Solidaridad, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales y muy recientemente el Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil INTEC-BID, entre otras muchas organizaciones sociales.

5.2 Objetivos de las propuestas de participación

El principal objetivo de las propuestas de participación formuladas por las organizaciones sociales es ser reconocidas como instancias de mediación que representan y canalizan voluntades ciudadanas y, con ello, ampliar e institucionalizar un nuevo sistema político con la inclusión de actores y agentes del desarrollo, hasta ahora excluidos del sistema. Este objetivo, el Anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana presentado por el Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil lo define como “reconocer, regular y garantizar el derecho de la ciudadanía y sus organizaciones sociales a participar en la toma de decisiones para ampliar la democracia, fortalecer la gestión pública y promover el desarrollo humano sostenible” (Art. 1). Ese enunciado, así como el espíritu de las demás propuestas reconoce que las decisiones políticas no pueden ser exclusivas de los representantes de los partidos, que lo político no sólo se juega en el Estado, sino que compete también a la sociedad.

Coherente con la defensa del principio de inclusión de la más amplia pluralidad de actores sociales en el sistema y en los mecanismos públicos de toma de decisiones, las propuestas de participación propuestas por la sociedad civil incluyen como sujetos de la participación prácticamente a todos los tipos de organizaciones conocidas en el país. Aunque esto es así, las propuestas se cuidan de no ir a contrapelo de la tradición jurídica y del ordenamiento general del sistema y presentan unas estructuras institucionales que preservan el papel decisivo a los organismos políticos y administrativos existentes. Las propuestas de participación más elaboradas formulan un conjunto de relaciones, instancias, niveles y mecanismos que procuran armonizar lo estatal y público con lo social y lo privado. En la lógica y esquema de las principales propuestas el eje de la participación es el ámbito municipal. Entre esos mecanismos citamos: cabildos abiertos, plebiscito local, referéndum local, revocatoria de mandato local, iniciativa legislativa local, comité de seguimiento municipal.

Las propuestas de participación, recogidas y documentadas en anteproyectos de ley, en artículos, en recomendaciones de talleres, foros y seminarios procuran que quede instituido en el sistema que las organizaciones sociales "son efectivas como mecanismo de relacionamiento entre los gobiernos locales y los ciudadanos y ciudadanas; son un efectivo medio para promover la incorporación de los ciudadanos y ciudadanas en labores que van desde el trabajo voluntario hasta la gestión de servicios; pueden ser interlocutores eficaces con respecto a autoridades sectoriales; pueden encargarse de programas y servicios sociales con efectividad; son un adecuado contrapeso en la representación/representatividad y búsqueda de consenso sobre reformas y medidas de política nacional; y, además pueden ser efectivas en la vigilancia de la calidad de las funciones públicas, en el control social para el buen gobierno²⁴.

²⁴ Juan Luis Pimentel, *Ob. cit.*, pp. 35-36.

5.3 Mecanismos de participación propuestos

Algunos de los mecanismos establecidos en los anteproyectos y demás propuestas de participación presentadas generan iniciativas y resoluciones que no obligan a las autoridades correspondientes a adoptarlas como decisión y a actuar en consecuencia. De ellos se dice que no tienen efectos vinculantes. Son mecanismos en los cuales las posiciones asumidas, favorables o no a un determinado asunto, no comprometen ni validan o invalidan la decisión de las autoridades. La mayoría de estos mecanismos de participación tienen carácter consultivo. En ellos los ciudadanos y las organizaciones tienen libertad y derecho para expresar opiniones, críticas, observaciones y propuestas en aspectos específicos, pero sin que estas opiniones o propuestas comprometan la decisión final.

Otros de los mecanismos propuestos generan posiciones que obligan y comprometen a las autoridades a convertirlas en decisiones. Estas formas de participación se denominan vinculantes y constituyen espacios de toma de decisiones de la población. Son propios de las democracias directas y se han convertido en complementarios de las democracias representativas.

Estos mecanismos son concebidos como espacios de participación cuya labor complementa la desarrollada por los organismos oficiales dirigidos por las autoridades electas o designadas; y ellos reflejan la experiencia de participación forjada por la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las últimas décadas de desarrollo democrático del país²⁵. Muchos de los mecanismos de efectos vinculantes y no vinculantes propuestos por los diversos sectores públicos y privados dominicanos para el ejercicio de la participación pueden ser adoptados por resolución municipal y ponerse a funcionar de inmediato en la gestión de los ayuntamientos. Para ampliar la informa-

²⁵ José Angel Aquino, *Anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana*: Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil. 2001, Santo Domingo, mimeo, pp. 8 y 11.

ción de los lectores describo a continuación los mecanismos con efectos vinculantes y no vinculantes que aparecen en las diversas propuestas y proyectos de participación que circulan en el país.

- *Mecanismos de participación con efectos vinculantes*

Plebiscitos municipales

Los plebiscitos municipales son mecanismos en los cuales se someten a votación asuntos de interés general o estratégico, para que sea la ciudadanía quien decida. La opinión mayoritaria expresada en ellos constituye un mandato imperativo para los consejos de regidores y los síndicos.

Referéndum popular municipal

Es un mecanismo que permite someter al pueblo una propuesta de resolución para que éste la apruebe o rechace. Puede ser facultativo, cuando las autoridades tienen derecho o no de convocarlo, u obligatorio, cuando debe ser convocado por mandato especial por la importancia del tema a tratar.

Revocatoria del mandato

Se refiere al derecho que tienen los electores de hacer cesar el titular de una función pública electiva antes de que expire su plazo ordinario, mediante una votación especial. Debe ser promovido por un porcentaje de electores.

- *Mecanismos de participación con efectos no vinculantes*

Cabildos abiertos

Son espacios en los cuales las pobladoras y los pobladores comunitarios tienen oportunidad de exponer a las autoridades municipales los problemas urgentes e inmediatos que surgen en la comunidad. Deben ser descentralizados territorialmente, es decir, celebrarse en distintas secciones y barrios de un municipio, para dar acceso a los mismos a toda la ciudadanía.

Consulta popular municipal

Constituye un mecanismo mediante el cual los consejos de regidores recaban la opinión de la ciudadanía sobre asuntos importantes antes de tomar una decisión al respecto. Permite que los ciudadanos sean convocados para manifestarse sobre un asunto legislativo o de gestión. La opinión expresada en ellos no constituye un mandato imperativo, sino una opinión que enriquece la toma de decisiones de los regidores; pero puede tener efectos vinculantes si se establece que la posición ciudadana mayoritaria sea convertida en ley u ordenanza municipal.

Talleres de planificación zonal o barrial

Son mecanismos técnicos para la programación y el establecimiento de prioridades de las actividades que sirven de insumo a la elaboración del presupuesto municipal. Deben estar integrados por equipos interdisciplinarios de técnicos y ciudadanos. Los diagnósticos de los talleres o comités de planificación zonales o barriales son los insumos básicos para la elaboración de los presupuestos municipales, cuyas decisiones finales, en relación con las inversiones y los gastos en servicios colectivos municipales, estarán condicionadas por la escasez y la limitación de los ingresos.

Asambleas consultivas municipales

Son espacios en los que se consulta la opinión de la sociedad civil respecto a asuntos importantes acerca de los cuales se debe tomar una decisión.

Iniciativa municipal

Esta iniciativa confiere derecho a los ciudadanos y organizaciones reconocidas en el Registro Municipal de Organizaciones Locales para proponer a las salas capitulares proyectos de ordenanzas o resoluciones municipales, siempre que logren el aval de un determinado porcentaje de los electores del municipio.

Petición ciudadana

Los ciudadanos residentes en un determinado municipio tienen derecho a hacer peticiones por motivos individuales y colectivos sobre asuntos que dependan de la municipalidad, así como a hacer reclamaciones de derogación de ordenanzas, resoluciones y actos de los ayuntamientos que constituyan atentados contra los derechos individuales y colectivos de los pobladores.

Asamblea de rendición de cuentas

Los pobladores de un municipio tienen garantizado el derecho de pedir cuentas a los funcionarios municipales sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y funciones. La petición debe incluir solicitudes de sanción a organismos competentes para aquellos funcionarios que hayan violado principios éticos, que no cumplan con sus responsabilidades y funciones y otras acciones negativas.

Consejo municipal

Es un órgano de consulta y asesoramiento integrado por los diversos sectores del ámbito local. A través de él se canaliza la participación sectorial local (agricultores, obreros, empresarios, artesanos, profesionales, comerciantes, instituciones sociales y culturales y otras).

Audiencias públicas municipales

Canaliza el derecho que tienen los ciudadanos para hacerse oír con el objetivo de que sean atendidos sus reclamos o se les informe sobre las actuaciones políticas y administrativas de los ayuntamientos.

Departamento de información y orientación ciudadana municipal

Este organismo tiene la misión de mantener informada a la población acerca de los trabajos y las cuestiones emanados de los ayuntamientos, realizar campañas de orientación ciudadana sobre los deberes obligaciones y otros asuntos que son de

competencia municipal, así como realizar campañas acerca de los derechos y deberes municipales de la ciudadanía.

Comisión de vigilancia y fiscalización municipal

Integrada por regidores y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, esta comisión tiene como función velar por la transparencia y honestidad en el manejo de los recursos financieros.

Oficinas comunitarias municipales

Cada regidor o regidora atiende una oficina comunitaria en la cual recibe informaciones, demandas y observaciones de la población y dialoga y consulta a estos sobre asuntos del municipio y de su gestión política.

Enlaces comunitarios

Compuestos por funcionarios municipales encargados de atender y dar seguimiento a las relaciones y articulaciones que se establecen entre los ayuntamientos y la ciudadanía y las organizaciones de base de las distintas zonas pertenecientes a los municipios.

Consejo municipal de la mujer

Es un órgano de consulta y asesoramiento para proponer políticas destinadas a la protección y promoción de los derechos de la mujer y la familia y para garantizar la equidad de género y la participación de la mujer en la gestión municipal. Puede haber también consejos de la juventud y de los envejecientes, en tanto son sectores sociales con problemas específicos y determinados grados de vulnerabilidad.

Padrinazgo municipal

Es un mecanismo que ha sido muy poco practicado en el país. Constituye una forma de acción a través de la cual las autoridades municipales encomiendan a una organización o empresa la realización, conservación o mejoramiento de una obra o proyecto municipal.

Registro de organizaciones locales

Otorga reconocimiento municipal a las organizaciones populares locales que cumplan o llenen determinados requisitos mínimos, como un aresidencia verificable, membresía, objetivos y validación social. El reconocimiento jurídico municipal confiere a las organizaciones capacidad de representación ciudadana en el ámbito municipal.

5.4 Análisis de las propuestas

En el país han sido documentada la existencia de oficinas comunitarias municipales, consejos comunitarios, consejos de desarrollo municipales, cabildos abiertos y mini-cabildos en los municipios de la provincia Puerto Plata, San Juan de La Maguana, Tenares, Salcedo, Villa González, Bayaguana, Monte Plata, San José de Ocoa, Santiago y el Distrito Nacional. En el Distrito Nacional, se adoptó por ordenanza municipal una resolución (aun sin ejecutar) que reconoce e institucionaliza la participación de las organizaciones de base en la gestión municipal, en ninguno de los ayuntamientos dominicanos ha sido reconocido formalmente ni puesto en práctica de manera permanente de los mecanismos de participación propuestos por la sociedad civil.

Por otra parte, las propuestas formuladas, tanto por la sociedad civil como por organismos del Estado, dan primacía a los mecanismos de efectos vinculantes y no vinculantes de carácter legislativo. Es decir, aquellos relacionados con procesos de consulta, validación, sanción, decisión o rechazo de leyes, ordenanzas y reglamentos, pero han soslayado o dejado en una posición complementaria los mecanismos que se refieren a las realizaciones ejecutivas, como programación presupuestaria, planificación, formulación, diseño, ejecución, control, fiscalización, seguimiento y evaluación de planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo local. Por ejemplo, el Anteproyecto de Ley de Participación Comunitaria en la Gestión Municipal, de la Unión de Vecinos Activo -UVA- no propone un sólo mecanismo de este tipo.

Las propuestas de los Foros para la Participación Municipal, en los que participan más de ochocientas organizaciones comunitarias y el Ayuntamiento del Distrito Nacional, hacen un enunciado general de mecanismos municipales en los cuales participarían las organizaciones de base, pero en el mismo no describen las estructuras, funciones y formas de participación social en los mecanismos ejecutivos y de planificación. Por su parte, el Anteproyecto de Ley de participación social y ciudadana elaborado por el Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil BID/INTEC describe muy bien la estructura y funcionamiento de dos espacios que pudieran convertirse en instancias para la participación directa y para que los ciudadanos ejerzan el poder de decisión en los planes de inversión y desarrollo: los consejos municipales y provinciales de desarrollo, pero éstos no establecen las técnicas, mediaciones o mecanismos que harían posible la participación directa de la población en la formulación, definición de prioridades y decisión de los programas de inversión social.

Lo mismo hace el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Este documento afirma que el "Consejo de Desarrollo Municipal servirá de foro para la discusión y seguimiento del plan municipal de desarrollo físico, económico y social (Artículo 62), y agrega, "los planes de desarrollo físico, económico y social estarán compuestos por una parte de diagnóstico, una parte estratégica, una parte normativa y un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo" (Artículo 60); pero no describe los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía intervendría en la elaboración de los planes de desarrollo.

El vacío de propuestas de mecanismos de participación directa en la planificación y la ejecución de los planes y programas de desarrollo local puede ser llenado con la creación de reglamentos, con la desventaja de que éstos no poseen la misma fuerza legal que las leyes y pueden ser cambiados o echados al olvido con mayor facilidad.

La explicación, según mi opinión, de que en esas propuestas en las que han trabajado parte de los más destacados especialistas nacionales en la materia, no se haya dado relevancia a los mecanismos administrativos y organizacionales, está relacionada con la sobredeterminación de lo político y lo ideológico sobre lo operativo y ejecutivo. Quizás esto se deba a que el casi monopolio de la acción política por parte de los partidos, y su corolario, la exclusión de las organizaciones sociales de los procesos de gestión pública, ha propiciado que el énfasis de la demanda de participación social se centre en las estructuras y mecanismos de carácter políticos legislativos.

En República Dominicana hay que desarrollar la mentalidad de que en el nivel de las tareas operativas, en especial en la planificación de las políticas sociales, en su fiscalización o contraloría social, así como en la ejecución y evaluación de las mismas, es donde se puede establecer una relación más fluidas entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales y de base, siempre que se actúe con el principio de que la planificación y ejecución de las políticas sociales se debe hacer en los ámbitos más cercanos a la gente: en los barrios, secciones y parajes rurales, en los cuales las organizaciones comunitarias tienen un mayor protagonismo y pueden resultar realmente apoderadas.

- *Experiencia social de participación*

En el país existen muchas experiencias de planificación y ejecución de proyectos y acciones de desarrollo local realizados por organizaciones de la sociedad civil. Como ejemplos paradigmáticos al respecto me permito citar el Programa de Desarrollo Provincial ejecutado por el Foro Social de Puerto Plata; el Programa de Desarrollo de San José de Ocoa, ejecutado por la fundación que tiene el mismo nombre; los programas que ha desarrollado el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), en la recolección y disposición de desechos sólidos; los de Ciudad Alternativa, propiciando acciones de mejoramiento urbano y desarrollando diversos modelos y proyectos de aten-

ción a las necesidades de los asentamientos urbanos populares. También los programas del Centro de Investigación y Promoción Social, desarrollando modelos de planificación participativa descentralizada a escala provincial; los de la Fundación Solidaridad, que han generado propuestas y modelos de trabajo para la incorporación de pobladores marginales a la gestión urbana; los del Centro Juan Montalvo, acompañando a grupos de base en ejecución de acciones de desarrollo local; los el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, uno de los cuales desarrolla mediante asesoría al Ayuntamiento de Santiago un modelo para la gestión del desarrollo territorial de la ciudad y el municipio.

Esos programas, y muchos otros, han promovido procesos muy participativos de la sociedad civil en la planificación, ejecución y control de acciones y proyectos de desarrollo local y ellos constituyen la base de experiencia que ha permitido ejemplificar la participación en todos los ámbitos del país.

- Experiencia de participación desde el Estado

También desde el Estado se han desarrollado experiencias exitosas de participación social directa. Tal es el caso del Plan Comunidad Digna (1999-2000) que propiciaba la intervención de los pobladores en la planificación, toma de decisiones y ejecución de las acciones del Plan a través de asambleas comunitarias y comités de base. Otro caso de participación social promovida por el Estado es el programa de desarrollo social ejecutado por PROCOMUNIDAD en el período 1997-1998 en los municipios de cinco provincias del Este (Hato Mayor, Monte Plata, El Seibo, María Trinidad Sánchez y Samaná) a través de ejercicios de microplanificación participativa en los cuales los pobladores mediante la participación directa en asambleas comunitarias, identificaban las necesidades de las comunidades y los respectivos proyectos para superar dichas necesidades. En esos procesos participaban en igualdad de condiciones y con los mismos derechos, autoridades municipales y pobladores, hombres y mujeres, jóvenes y adultos.

La participación social no es solamente una estrategia de presión social para que la sociedad política actúe, sino también una demanda de los ciudadanos y ciudadanas para tomar parte en la gestión administrativa, en el manejo de los recursos municipales, y en la formulación participativa de los presupuestos municipales, lo que conduce a plantear la reorientación de los gastos e inversiones municipales, el incremento de las acciones de política social y la disminución de los gastos burocráticos y de nóminas. Todo lo cual pasa por la reformulación de los sistemas administrativos de los gobiernos locales.

Lo anterior nos remite al análisis de los modelos de organización, en especial en el ámbito local, asunto que no es comúnmente tratado en los análisis y demandas de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que hacen las organizaciones sociales. Es imposible tratar en este trabajo el tema de los modelos organizacionales, por la amplitud de los mismos, pero hay que decir que las organizaciones sociales deben ir preocupándose por este tema, por ella y por la gestión de los gobiernos locales. Los conceptos de planificación estratégica, reingeniería, calidad total, organización de matriz, gestión por objetivos, reestructuración, servicio al cliente y otros, no deben ser ajenos a las organizaciones sociales que se plantean objetivos de actuar como co-gestoras del desarrollo local, superando las situaciones de clientelismo y burocratización que caracteriza a los gobiernos locales de hoy.

6. Cambios requeridos para la participación social

6.1 Consideraciones generales

A través de la participación en los mecanismos institucionales formales, legislativos y administrativos de los gobiernos locales las comunidades y las organizaciones de base territoriales y sectoriales tienen más facilidad para canalizar al Estado sus demandas locales y pueden ejercer control y poder para fiscalizar el trabajo de las representantes y los representantes políticos en los gobiernos municipales. La participación

social en la gestión municipal promueve el aprendizaje ciudadano de sus derechos sociales, económicos y políticos, y contribuye a la formación de ciudadanas y ciudadanos conscientes y capacitados para contribuir con el desarrollo local y fortalecer la democracia.

Con la participación local se crea una cultura política democrática en la cual la ciudadanía tiene la oportunidad de adquirir conocimientos y habilidades en el manejo del Estado. Así, la política deja de ser una actividad de élites, de profesionales, y se transforma en un campo de acción en el que no hay excluidos sociales.

Al dar respuesta a la pregunta de cómo lograr la participación de los miembros de la sociedad en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas, Jorge Cela plantea nueve condiciones para lograrlo. Esas condiciones son:

- Una adecuada institucionalidad a través de mecanismos y reglas de juego universalmente aceptadas y claramente establecidas.
- Descentralización, de manera que las decisiones se tomen en el ámbito a que pertenecen.
- Colegiación, es decir, que la toma de decisiones a todos los niveles debe ser un proceso colectivo en el que están presentes los representantes de todas las entidades implicadas.
- Democratización de las instituciones participantes de forma que sus representantes sean realmente portavoces de la opinión del colectivo.
- Información completa y clara que permita a todos una opinión inteligente.
- Atender a las minorías disidentes, de forma que no sean simplemente eliminadas por el voto mayoritario.
- Creación de mecanismos de retroalimentación y consulta amplia.
- Creación de mecanismos para la sustitución (revocación) de representantes cuando éstos pierden su calidad de tales.

- Elaboración de formas de resolución de conflictos claros y previamente aceptados²⁶.

6.2 Reformas necesarias para la participación

Para lograr la participación comunitaria y popular en el régimen municipal se requieren reformas políticas, jurídicas, de gestión y gerencia administrativa, entre ellas, la reforma de la ley de la organización municipal; la ley de división y organización territorial; la ley de ingresos y gastos públicos, para incrementar de manera progresiva la coparticipación de los ayuntamientos en las inversiones sociales; las leyes sobre planificación y otras relacionadas con los municipios. Se requieren también nuevas leyes, como la ley de participación política y social, y la ley de descentralización, la cual es clave para transferir a los ayuntamientos un conjunto de competencias, recursos y poder político actualmente centralizados por el gobierno central.

De acuerdo con el estudio ya citado de Duarte, Brea y Tejada Holguín, alrededor del 90% de la ciudadanía entrevistada en el mismo, está de acuerdo con que las reformas deben crear nuevos mecanismos para que la gente participe²⁷. El proceso de reforma requiere repensar el concepto tradicional de municipio, para darle una nueva definición y considerarlo como el coordinador del desarrollo local. Debe ser competencia de los ayuntamientos la creación de las condiciones adecuadas para facilitar la atracción de inversiones económicas en el municipio, por ejemplo, asociándose con el sector privado para financiar proyectos productivos o de servicios.

Además, las organizaciones comunitarias deben ser reconocidas por ley o por resolución municipal como la base de la participación y de intervención de la sociedad en los asuntos

²⁶ Jorge Cela. *Participación de la sociedad civil: Evaluación de las potencialidades dominicanas*. Santo Domingo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santo Domingo, mimeo, 1993, p. 6.

²⁷ Isis Duarte; Ramonina Brea; Ramón Tejada Holguín, *Ob. Cit.*, p. 72.

públicos en el ámbito local. Ese reconocimiento implica que los ciudadanos están facultados para crear organizaciones comunitarias para, a través de ellas, intervenir e incidir en el análisis, definición, planificación, ejecución, administración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas locales.

Los cambios institucionales requeridos, las leyes y ordenanzas que lo garantizan y los mecanismos que hacen posible la participación social en la gestión del desarrollo local están esbozados en las diversas experiencias y propuestas surgidas en los últimos veinte años de la sociedad civil y, en menor medida, del Estado, muy particularmente en el Proyecto de Ley de Participación Social elaborado por la Cámara de Diputados; en el Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial y Descentralización de la Función Pública y el Anteproyecto de Ley sobre Participación de la Sociedad Civil en las Políticas de Desarrollo Económico y Social, ambos presentados por el Dr. Tirso Mejía Ricart; en el Anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana, del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil BID/INTEC.

También en el Anteproyecto de Ley de Participación Comunitaria en la Gestión Municipal, de la Unión de Vecinos Activos; en la Resolución Municipal sobre la Institucionalización del Reconocimiento y la Participación Municipal de las Organizaciones Comunitarias, del Ayuntamiento del Distrito Nacional; en el Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado; en las propuestas de participación social consensuadas en el Dialogo Nacional de 1998. También en las propuestas de participación formuladas en los programas que los partidos políticos presentaron en las elecciones presidenciales de 1996 y del 2000; así como en las múltiples propuestas elaboradas por ONGs y organizaciones comunitarias de todo el país, en las que se destacan aquellas que han realizado proyectos de fortalecimiento municipal apoyados por el Programa de Apoyo a las Iniciativas Democráticas (PID), que coordina la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Con todas esas propuestas, más las experiencias nacionales de participación que han sido documentadas y el estudio de experiencias internacionales, se pueden elaborar las leyes nacionales y ordenanzas municipales que den respuesta a las necesidades y demandas de participación social de la sociedad dominicana de hoy y de las próximas décadas. Para ello sólo falta voluntad política de las autoridades ejecutivas, legislativas y municipales, una adecuada y eficaz coordinación y articulación de los diversos sectores estatales, privados lucrativos y sin fines de lucro sectoriales, territoriales y funcionales, y un proceso con una metodología de acción que permita que en la elaboración y validación de las leyes y ordenanzas municipales para la participación, y sus reglamentos, intervengan todos los actores interesados y motivados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aquino, José Angel. *Anteproyecto de Ley de Participación Social y Ciudadana, Mapas de origen de las propuestas*. Santo Domingo: Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2001, mimeo.
- Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.
- Cela, Jorge. *Participación de la sociedad civil: evaluación de las potencialidades dominicanas*. Santo Domingo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mimeo, 1993.
- Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. *Los municipios y provincias dominicanos: un sueño por construir. Características actuales*. Cartilla No. 2, 1998.
- _____. *Proyectos para el Desarrollo Democrático en la República Dominicana*. Santo Domingo, 2000.
- Comunidad Digna Contra la Pobreza. *Sistematización: recuento de un año (1999-2000) del Plan Comunidad Digna en la República Dominicana*. Santo Domingo: Comunidad Digna, 2000.
- Collado, Faustino. *Legislación Municipal. Relación, clasificación y síntesis: Ley 3455 de Organización Municipal*. Santo Domingo: Unión de Vecinos Activos (UVA), 1997.

Delgado, Daniel García, *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, 1997.

Dore, Carlos. "Los dominicanos participan políticamente más que los haitianos" en *Rumbo* No. 96 del 4 de diciembre de 1995.

Duarte, Isis; Ramonina Brea; Ramón Tejada Holguín. *La cultura política dominicana: entre el paternalismo y la participación*. Santo Domingo: PUCMM, 1998.

Equipo Claves. *Gestión participativa de las asociaciones*. Madrid: Popular, 1998.

Fernández, Angel Ballesteros. *Introducción al Régimen Local Español*. Granada: CEMCI, 1995.

Foros para la Participación Municipal. *Anteproyecto de resolución sobre la institucionalización del reconocimiento y la participación municipal de las organizaciones comunitarias de base en el Distrito Nacional*. Santo Domingo: Comisión de seguimiento de los Foros para la Participación Municipal, 1998, mimeo.

Fundación Solidaridad. "Propuestas de participación ciudadana en la gestión municipal". *Serie de Estudios Municipales*. No. 2. Santiago: Fundación Solidaridad, 2000.

Hernández, Pedro A. *La gestión de los ayuntamientos de Luperón y Guanatico (Lecciones para los municipios dominicanos)*. Puerto Plata: Programa de Desarrollo Provincial, 1997.

Hernández, Pedro; Collado, Faustino. *Municipio y gestión urbana en República Dominicana. Sistematización de Foros Regionales*. Santo Domingo: Ciudad Alternativa, 1996.

Hola, Eugenia; Pischedda, Gabriela. *Mujeres, poder y política : nuevas tensiones para viejas estructuras*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer, 1992.

Ianni, Vanna. "Una mirada a la cultura política dominante" en *El Siglo del 8* de marzo de 1990.

Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). "Una estrategia para la viabilidad de la Reforma Política" en *Ciencia y Sociedad*. Volumen XXII, No. 1, enero-marzo de 1997.

Mendoza, Enrique Cabrero. *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Miguel Angel Porrúa, 1995.

Morilla, Miguel Angel. *Modelo de gestión participativa para el ayuntamiento municipal de La Vega. Tesis para optar por el grado de Magister*. Santiago. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2000, mimeo.

Oviedo, José, "La tradición autoritaria" en *El Siglo, Suplemento Realidad* del 20 de julio de 1989.

Pérez, César. "Prólogo" en Tahira Vargas, *Las organizaciones de base en Santo Domingo*. Santo Domingo: Centro de Estudios P. Juan Montalvo, S. J., 1994.

Pimentel, Juan Luis. *Mapeo de organizaciones de la sociedad civil en la República Dominicana: análisis situacional*. Santo Domingo: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo, 1997.

República Dominicana. Secretariado Técnico de la Presidencia. *División Territorial de 1995*. Santo Domingo: Secretariado Técnico de la Presidencia, 1995.

República Dominicana, Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), *Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal*. COPRYME: Santo Domingo, 1999.

Vega Rodríguez, Luz A. "Participación popular: marco conceptual" en *¿Quiénes hacen ciudad? Ambiente urbano y participación popular: Cuba, Puerto Rico, República Dominicana*. Ecuador : Sociedad Interamericana de Planificación -SIAP-. 1997.

Quiñones Rosado, Rhina E. *Legislación para regulación de las organizaciones de la sociedad civil*. Santo Domingo: Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil BID-INTEC. mimeo, 1999.

Unión de Vecinos Activos, *Anteproyecto de Ley de Participación en la Gestión Municipal*. Santo Domingo, 1996.

OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: CONTROL DEL EJERCICIO GUBERNAMENTAL POR LA CIUDADANÍA

Isis Duarte y Vianela Díaz

1. Introducción

Bajo denominaciones y modalidades organizativas diferentes pero con líneas programáticas afines, en las últimas dos décadas han surgido en diferentes países de América Latina nuevos escenarios de participación y de presión desde la sociedad civil en demanda de una mayor democratización del sistema político y una transformación de sus patrones culturales.

Esta monografía se plantea ofrecer una reflexión sobre los esfuerzos por conceptualizar y caracterizar las experiencias de intervención social que han realizado estos grupos y movimientos cívicos “no partidistas”¹, y que se diferencian de otras formas de participación social que, con mayor o menor incidencia según los países, perduran en la actualidad (no sólo de las organizaciones sectoriales como sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones campesinas sino también de otras modalidades de participación impulsadas en el ámbito territo-

¹ La expresión es utilizada por *Participación Ciudadana* de República Dominicana, pero esta modalidad de autoidentificación, que enfatiza la diferencia con las organizaciones políticas partidarias es parte de la imagen que tratan de proyectar la mayoría de los denominados grupos cívicos latinoamericanos que surgieron en la década de los 90. Hay que destacar, sin embargo, que las nuevas modalidades de participación han sido ejecutadas por una gama muy amplia de organizaciones incluyendo coaliciones bastante heterogéneas.

rial por organizaciones tales como juntas de vecinos, comunidades eclesiales de base).

Centrándose ya en el ámbito peculiar de este tipo de participación, un segundo propósito de esta monografía es ofrecer una reflexión sobre los diversos mecanismos de participación ciudadana que se han identificado en el contexto latinoamericano, como punto de partida para el aporte principal del estudio: el análisis crítico de las experiencias dominicanas en el área, y la elaboración de líneas propositivas orientadas a la ampliación de las posibilidades de control del ejercicio gubernamental por la ciudadanía y que podrían ser ejecutadas en el contexto dominicano actual. Sin menosprecio de otras experiencias, las autoras realizan un análisis más exhaustivo de dos modalidades de intervención ciudadana que se han desarrollado en República Dominicana a partir de mediados de los 90: las tres experiencias de *observación electoral* auspiciadas por el movimiento cívico Participación Ciudadana (PC) en tres procesos comiciales (1996, 1998 y 2000); y la intervención ciudadana en el proceso de selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), auspiciada por la *Coalición por una Justicia Independiente*.

2. La singularidad y características de la participación ciudadana

2.1 Los esfuerzos de conceptualización y las modalidades de la participación ciudadana

El estudio de Nuria Cunill Grau² constituye una investigación pionera dentro de los esfuerzos por conceptualizar este

² *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 1991. La producción más reciente de esta autora abarca otros títulos sobre el tema, entre los que se destacan: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación*

tipo de intervención social y una referencia obligatoria. La autora identifica dos dimensiones posibles del fenómeno de la participación ciudadana: i) un medio de socialización de la política y ii) una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende, de fortalecer a esta. Considera empero que la singularidad del concepto está asociada a la primera dimensión y, en tal sentido, interpreta la participación ciudadana como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos ‘penetran’ en el Estado”³.

Dos elementos caracterizan la participación ciudadana y la diferencian de otras formas de intervención social: *es una intervención en el curso de una actividad pública y debe ser expresión de intereses sociales*. “El término participación implica asumir que se está ‘tomando parte’. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ‘ciudadanos’ toman parte en alguna actividad pública”.⁴ Este enfoque excluye de la conceptualización otras modalidades de participación, a saber:⁵

- *La participación social*, en cuanto agrupación para la defensa de intereses sociales. La participación social enuncia la pertenencia a un grupo y “permite a los individuos relacionarse con otras instituciones, no con el Estado”.
- *La participación comunitaria*. Aunque puede vincularse con el Estado lo hace mediante acciones de corte asistencial que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y vinculadas a su vida más inmediata.
- *Las experiencias autónomas de la sociedad civil*. Reivindicaciones de autogobierno por parte de movimientos

social, Caracas: CLAD - Nueva Sociedad, 1997; *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós, 1998 (en coautoría); “¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública: Retos de las reformas de segunda generación?”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, marzo-abril, 1999.

³ N. Cunill, *Participación ciudadana*, p. 44.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*, pp. 45-46.

sociales y, en general, las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, ya que por definición la participación ciudadana supone la relación con el Estado.⁶

Pero no toda intervención de los individuos en la órbita pública es expresiva de la participación ciudadana, para esto se requiere que la intervención sea realizada por individuos que son "portadores de intereses sociales". Bajo esta perspectiva quedarían excluidas los siguientes tipos de actividades: i) la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia, por ejemplo, en órganos consultivos formados por expertos o personalidades relevantes; y ii) la participación política.⁷

La participación ciudadana se ubicaría entonces entre los intereses públicos (Estado) y los particulares propios de los partidos políticos. Entre estos dos polos "la participación ciudadana solo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil".⁸

Dos conclusiones resultan del análisis realizado por Cunill. La primera es que la participación ciudadana no constituye una alternativa a la democracia representativa ni un tipo de intervención en la política que pueda sustituir a los partidos políticos, pero, y, en segundo lugar, supone admitir "que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de mediación y articulación que es el partido político".⁹

⁶ Sin embargo, la autora reconoce que "el 'movimientismo' y la valoración en el plano político-ideológico de los "movimientos sociales" han tenido repercusiones prácticas en el plano estrictamente político, generando fenómenos que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil respecto del Estado y de la sociedad política (*Ibíd.*, p. 49).

⁷ *Ibíd.*, p. 48. La autora se refiere a participación en organizaciones políticas partidarias.

⁸ *Ibíd.*, p. 49.

⁹ *Ibíd.*, pp. 50-51.

2.2 Consideraciones sobre el contexto sociopolítico en que surge este tipo de participación

Varios estudiosos de esta problemática coinciden en asociar el resurgimiento del interés por la participación ciudadana en la región con la crisis de la democracia representativa, la pérdida de credibilidad de las instituciones político-electorales y la búsqueda de respuesta desde la sociedad civil al aumento acelerado de la apatía política y al desencanto de la ciudadanía por los políticos.¹⁰

Al abordar los objetivos políticos de la participación ciudadana, Rodrigo Baño considera que la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, la participación ciudadana ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. Asevera que existe una percepción de que hay una «crisis del sistema representativo» y, más específicamente aún, una «crisis de la democracia representativa», condicionada por transformaciones que alteran las bases de funcionamiento de esta. Por una parte, están los cambios ocurridos en el ámbito de la estructura social que modifican las bases de generalización y organización de intereses. Por otra parte, la modernización de las sociedades incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y al requerimiento de conocimientos especializados, además, el aumento de la velocidad de los procesos haría difícil prever con gran anticipación

¹⁰ Véase al respecto Rodrigo Baño, "Participación ciudadana, elementos conceptuales", en Enrique Correa y Marcela Noe, Ed., *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago: FLACSO-Sede Chile, 1998; Darío Restrepo Botero, *Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*, Web Internet, el 19-12-2000; María Luz Morán, *La construcción del discurso sobre la participación de la cultura política española*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Hemeroteca Virtual ANUIES, obtenido en la Red Mundial el 12 de octubre de 2000: www.hemerodigital.unam.mx y Nuria Cunill, *Ob. cit.*

los problemas y sus alternativas. Finalmente, las transformaciones en los sistemas de representación institucionalizados en los partidos políticos, habrían derivado a crecientes grados de autonomía de sus bases y a una apropiación por las dirigencias o «clase política» de la voluntad de la ciudadanía, generando un fuerte aumento de la apatía política.¹¹

Las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa apuntan a señalar que no sólo no se cumplen los valores que supuestamente deberían tener lugar en la democracia representativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente, generando problemas de orientación política y gobernabilidad. Las alternativas planteadas y llevadas a cabo respecto a esta crisis han tomado dos direcciones. Una es establecer limitaciones, hasta la sustitución, de la democracia representativa; la otra, por el contrario, propone su ampliación.¹²

Una reflexión más elaborada sobre los discursos y los contextos sociopolíticos tras los que puede aparecer fundamentada la necesidad de la participación ciudadana es aportada por Nuria Cunill,¹³ estableciendo diferencias entre los países capitalistas desarrollados y latinoamericanos. En los *países capitalistas* desarrollados la importancia atribuida a la participación ciudadana aparece ligada a dos tipos de factores, primero a una *crisis de representatividad* de las democracias liberales y, más recientemente, a la *crisis de eficacia del Estado*.

En *América Latina*, en cambio, la participación ciudadana se desarrolla estrechamente ligada al ámbito político pero sigue cursos diferentes según la peculiaridad de los regímenes políticos. En los *regímenes dictatoriales*, “logra un vigoroso impulso claramente (...) vinculada a los esfuerzos por legitimar la ausencia de los canales tradicionales de representación y partici-

¹¹ Rodrigo Baño, *Ob. cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ Nuria Cunill, *Ob. cit.*

pación política" (...). En los regímenes democráticos "aparece como un complemento necesario a aquellos"¹⁴.

2.3 Las modalidades o formas de la participación ciudadana

Las modalidades o formas que adopta la participación ciudadana varían substancialmente de acuerdo, por lo menos, a dos tipos de factores: los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación y el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y/o órganos públicos. La combinación de estos dos factores da lugar a múltiples modalidades de participación.¹⁵ Otros autores clasifican la participación ciudadana, tomando como indicadores las acciones que realizan los grupos y movimientos sociales que promueven las acciones ciudadanas:

- *Participación-Reivindicación*, referida a los movimientos ciudadanos de reivindicación de derechos, protegidos por las distintas convenciones de protección a los derechos humanos y por la constitución de la mayoría de los Estados.
- *Participación-Control*, referida a las asociaciones de contribuyentes, vecinos, usuarios, consumidores que demandan un mejor control del gasto público por parte de las administraciones. Control que se formaliza jurídicamente a través de las leyes de información, denuncias, petición de defensa de los consumidores, regulación de plebiscitos y referendos, audiencias públicas.
- *Participación-Gestión*, la cual materializa una auténtica administración sustitutoria o sumergida, ante la crisis del Estado del bienestar (guarderías, asistencia social, actividades deportivas o culturales, mantenidas por asociaciones de voluntarios)¹⁶.

¹⁴ Nuria Cunill. *Ob. cit.*, p. 13.

¹⁵ *Ibid.* p. 56.

¹⁶ Véase al respecto la síntesis elaborada en Joan Prats. *Marco teórico de la participación ciudadana*. www.sdmic.org.ni/participacion_ciudadana/marco_conceptual.htm

3. La participación ciudadana en América Latina: modalidades y formas

3.1 La participación ciudadana institucionalizada

En América Latina, desde las primeras décadas del siglo XX, una amplia variedad de leyes, decretos y reglamentaciones dan cuenta de las modalidades de participación ciudadana institucionalizada que se desarrollan en diferentes ámbitos territoriales: nacional, regional y municipal, caracterizándose por el modo en que se relacionan con el Estado y los asuntos específicos en los cuales inciden. Nuria Cunill ofrece el panorama que presentamos a continuación.¹⁷

En el *ámbito nacional* la participación institucionalizada de América Latina se insertó en el plano de la concertación social, toda vez que el Estado comparte institucionalmente la responsabilidad del diseño y ejecución de políticas socioeconómicas con los actores sociales, y particularmente en este caso dicha concertación estuvo dirigida a dos tipos de iniciativas: el desarrollo del sistema de planeación y conducción de políticas económicas. En este contexto la participación ciudadana se da a través de a) *Consultas y Concertación asociadas a la planificación* (Perú, Bolivia, Colombia, Honduras, Venezuela, Costa Rica); b) *Concertación Social en la formulación de políticas públicas y en la reforma del Estado* (Argentina, Venezuela, Chile, México) y la Participación Ciudadana en campos específicos (Perú, Venezuela). Considerando el carácter de intervención de los ciudadanos la participación tiene en este contexto territorial una condición consultiva/ asesora y resolutive.

En el *ámbito regional* la participación ciudadana institucionalizada estuvo dirigida fundamentalmente a la creación de órganos consultivos promotores del propio desarrollo regional y la creación de órganos decisorios a nivel del propio gobierno local. Justamente en el marco del ámbito regional se conforman aquellas instancias sociales que trabajan con los

¹⁷ Nuria Cunill. *Ob. cit.*, pp. 70-104.

procesos de descentralización como han sido: a) *Los órganos deliberativos mixtos* en los casos de Chile y Perú, aunque ambos en dos contextos políticos diferentes; b) *Los Consejos Regionales de Carácter Consultivo en los procesos de regionalización* (Venezuela y Guatemala) y c) *Las Consultas en la Planificación y el Desarrollo Regional* (Costa Rica, México, Colombia). Por el tipo e intervenciones de la ciudadanía en las actividades públicas, la participación se da fundamentalmente en el marco de la consulta y la resolución.

Es importante reseñar que la participación en el ámbito regional no logra institucionalizar de una manera efectiva la participación ciudadana, ya que al conformarse como órganos mixtos de consulta y con un peso minoritario de los intereses sectoriales y conectados a la formulación de planes de desarrollo, pierden su esencia territorial y son incorporados a los espacios nacionales o locales.¹⁸

En el *ámbito local* la participación ciudadana se ejerce, en la mayoría de los casos, de una forma directa es decir sin las mediaciones político-partidarias, reconociendo derechos individuales a los ciudadanos. En América Latina se han institucionalizado, mediante diversas figuras jurídicas como son leyes, códigos, actos legislativos, decretos y constituciones una serie de mecanismos de participación ciudadana que han favorecido a los ciudadanos en su condición de individuos ya que pueden ejercer este derecho sin necesidad de estar integrados a una organización.

- *Las Audiencias Públicas e Información Ciudadana* que tienen vigencia en Brasil, Perú, Venezuela y El Salvador, facilitan al ciudadano común informaciones básicas sobre asuntos públicos que le afectan.
- *La iniciativa Popular o el derecho de petición* contemplados en las normativas de Venezuela, Argentina, Panamá y Uruguay, permiten que el ciudadano individual o grupos organizados presenten iniciativas de proyectos de ordenanzas, o, en el caso específico de Panamá, permiten que un grupo de electores redacten y suscriban un acuerdo y lo presenten al Consejo Municipal.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 102.

- ◆ *La Revocación y el derecho de reclamación*, vigente en Venezuela, Argentina y Honduras, favorecen la intervención ciudadana a través de un acto de dictamen público para reclamar por ordenanzas municipales o realizar juicios directos de autoridades del gobierno local, o revocaciones de Alcaldes (caso específico de Venezuela).
- ◆ *Las consultas ciudadanas (o plebiscito local) y cabildos*. Proceso por medio del cual se consulta a la ciudadanía a través de una pregunta, para tomar decisiones en asuntos de interés público (Venezuela, El Salvador, Perú, sólo en municipios pequeños, Argentina en su provincia de Córdoba, Ecuador y Uruguay).

Según la modalidad de intervención ciudadana, la participación en el ámbito local puede expresarse en diversas formas: consultiva, asesora, fiscalizadora y en la propia ejecución, las cuales tomarán más o menos auge en la medida que los procesos de descentralización se desarrollen. Como se destaca en el cuadro, pueden darse dos tendencias de participación según el modelo que se gesté: instrumento para lograr este fin (cuando la descentralización busca liberar de cargos fiscales al Estado), o gestora de procesos de fortalecimiento de la democracia (cuando la descentralización es concebida como un medio para dotar a los municipios de autonomía administrativa, financiera y política).¹⁹

3.2 *Entre la normativa y la realidad: criterios e indicadores fundamentales para evaluar el alcance de la participación ciudadana*

La existencia de una ley no necesariamente constituye un instrumento que otorga viabilidad a la participación, ya que, por ejemplo, si no está reglamentada puede depender de las

¹⁹ *Ibíd.*, p. 104.

decisiones particulares de grupos interesados o del poder discrecional de los titulares de autoridad. A menudo las modalidades de participación ciudadana son intentos de promoción de la participación sólo para descargar al Estado de acciones que tradicionalmente habían sido asumidas por él, convirtiéndose en meras modalidades de desarrollo comunitario. En este mismo tenor la experiencia ha demostrado que la mayoría de los programas con denominación de *desarrollo de la comunidad* son fundamentalmente educativos y promotores de las acciones basadas en el esfuerzo propio.

Se requiere evaluar la distancia entre la normativa y la realidad, y considerar otros aspectos relevantes relacionados con los criterios y principios fundamentales de la participación ciudadana, en especial deben ser tomadas en consideración las siguientes recomendaciones apartadas por Nuria Cunill ²⁰:

- La real participación ciudadana supone como condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático.
- Es necesario determinar si la participación está al servicio de los poderes públicos como elemento que favorece la eficiencia administrativa, o si la participación ciudadana tiene real importancia por su capacidad de influir en las tomas de decisión.
- Definir el nivel de relacionamiento que proporcionan los diversos órganos de participación ciudadana entre los diversos actores sociales: Estado, ciudadanía y partidos políticos, ya que se espera que sean complementarios.
- Tomar en cuenta las siguientes interrogantes: si la participación es autónoma o no, si depende de procesos ligados a estructuras administrativas, si el poder es desplazado o neutralizado por pugnas intraburocráticas, si existen reales limitaciones de la

²⁰ *Ibíd.*, p. 170.

sociedad civil en el espacio local al encontrarse con un gobierno menguado en su capacidad de decisión y de gestión.

- El impacto de la participación ciudadana puede provenir de la intervención de los ciudadanos en puntos claves donde se debaten cuestiones de interés colectivo. Su importancia va a estar relacionada con la independencia con que actúen los grupos que intervienen y la calidad de sus intervenciones. El ámbito nacional, a pesar de estar ligado a la definición de políticas públicas, tradicionalmente ha sido un ámbito de poco impacto, ya que los esfuerzos se han concentrado en la creación de órganos de concertación de las políticas económicas y sociales con representaciones de organizaciones poderosas, que en la mayoría de los casos no han alcanzado sus propios objetivos.
- Es importante analizar los intereses representados, si las determinaciones han sido o no afectadas por intereses de injerencias extrañas, la homogeneidad o la heterogeneidad de los intereses del grupo, sobre todo porque la existencia de uno u otro pueden afectar el resultado final de la participación, si la participación es autónoma o no de los intereses de las instancias gubernamentales, lo que sin duda afecta la real participación ciudadana; y, finalmente, el tipo de participación que se ejerce según las funciones: influencia en las decisiones, consultiva, ejecutiva.

3.3 *¿Participación institucionalizada en República Dominicana?*

La República Dominicana carece de mecanismos institucionales de participación ciudadana. La revisión de sus leyes, mandatos y resoluciones deja expuesta esta debilidad, siendo las posibilidades de participación ciudadana en los diferentes espacios territoriales una decisión personal de los funcionarios de turno. La única excepción es la resolución de la

Junta Central Electoral que, desde 1996, regula la participación de la ciudadanía en los procesos de observación electoral en el país.²¹

La Constitución dominicana deja expreso en su Art. 8, numeral 7, que los dominicanos y dominicanas tenemos libertad para asociarnos. Sin embargo, la Constitución dominicana en ninguno de sus títulos se refiere explícitamente a la participación ciudadana tal como se ha conceptualizado en este trabajo, sólo está referida de forma tácita cuando se aborda el libre ejercicio del sufragio a través de las Asambleas Electorales.²²

Según la apreciación de Manuel José Cabral, la participación ciudadana en el ámbito municipal es de bajo nivel, argumentando que “la falta de transparencia, los ineficientes controles y la baja capacidad administrativa hace que la ciudadanía no crea en los ayuntamientos, y por lo tanto no participe en la vida municipal”.²³

En la República Dominicana se cuenta con escasas resoluciones que promuevan mecanismos para la participación ciudadana en el ámbito municipal; entre las disposiciones emanadas de los organismos edilicios se destacan las resoluciones del Distrito Nacional en torno a las Juntas de Vecinos, los Cabildos Abiertos, el reconocimiento de las organizaciones ciudadanas y comunitarias y el reglamento sobre la elección, composición y funcionamiento de los organismos que formalizan la participación ciudadana.

Dos instancias gubernamentales han incorporado de forma institucional la participación ciudadana: la Secretaría de Estado de Salud Pública y la de Educación, creando los meca-

²¹ República Dominicana. Junta Central Electoral, *Disposiciones referidas a la observación electoral para los comicios del año 1996*, Santo Domingo, 16 de enero de 1996. Esta resolución, sin grandes modificaciones, ha regido también los procesos comiciales que se han efectuado en 1998 y 2000. Las disposiciones se aplican tanto a observadores nacionales como internacionales.

²² *Constitución dominicana*, 1994.

²³ “Descentralización fiscal en República Dominicana”, en Leopoldo Artiles y otros, *¿Descentralizar en República Dominicana?* Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1997, p. 161.

nismos de participación. También en lo que respecta a los derechos de los trabajadores y obreros organizados en sindicatos, la ley deja establecido la participación de sus representantes en las reuniones de las Comisiones de Salarios de las empresas.

3.4 Las nuevas iniciativas de participación ciudadana en la transición democrática

En las últimas dos décadas se han estado llevando a cabo novedosos procesos de participación ciudadana en América Latina, muchos de los cuales todavía no han sido objeto de regulación por parte de las instituciones estatales y no han sido suficientemente documentados. Estas acciones se desarrollan en el contexto de la lucha por impulsar las reformas democráticas en la región y la superación de los regímenes autoritarios predominantes hasta entonces. Durante los 90, América Latina registró un proceso de democratización de los sistemas políticos que tiene como momentos más recientes y relevantes la caída del gobierno de Alberto Fujimori en Perú, la derrota del PRI en México, luego de 71 años en el poder y el enjuiciamiento de Augusto Pinochet en Chile.²⁴ En tal sentido, las presiones desde la sociedad civil en favor de la creación de nuevos y mayores espacios de participación, sin lugar a dudas, están contribuyendo a democratizar el sistema político de la región en un período en que el reconquistado Estado democrático registra serias

²⁴ Otras informaciones evidencian el impacto de este proceso: Entre 1988 y 1990 se celebraron 22 procesos electorales en 19 países latinoamericanos; por primera vez en las últimas décadas, se efectuó un traspaso de poder entre gobernantes civiles electos en 6 países, y en Chile y Paraguay se logró desplazar las prolongadas dictaduras de Pinochet y Strossner. En el período de 1993 y 1995, se efectuaron comicios generales en 17 países, entre los que se encuentra el efectuado en Perú después de la disolución del Congreso por parte del presidente Alberto Fujimori. Por último, y como se abordará más adelante, también a partir de 1994 la ola de reformas abarcó la República Dominicana. Véase al respecto: Alvaro Tirado Mejía, *Integración y Democracia en América Latina y el Caribe*, obtenido en la Red Mundial el 10 de febrero de 2001: www.iadb.org/intal/publicaciones/tirado_mejia.pdf. p. 7 y 8.

dificultades para dar cuenta de los intereses de las mayorías, articular sus demandas y resolver las necesidades de integración a los procesos de toma de decisión de los asuntos públicos que las afectan.²⁵

Es en ese proceso de la transición hacia regímenes cada vez más democráticos y de rechazo y vigilancia frente a los intentos de retroceso autoritario²⁶, que surgen o se produce un mayor auge de organizaciones sociales, movimientos cívicos, organizaciones no gubernamentales, y otras modalidades de participación ciudadana (foros, coaliciones, redes, que se constituyen para propugnar acciones específicas) que desde diversos ángulos, trabajan por temas de interés público y se han convertido en puntos importantes de referencia y orientación en aspectos claves de la vida política de cada país: *Participa* en Chile (1988), *Decidamos* y *Saka* en Paraguay (1989), *Fundación*

²⁵ Los casos que enunciamos a continuación, surgen en este nuevo contexto y, sin lugar a dudas, han sido experiencias de participación y disposiciones normativas exitosas en sus respectivos países: *Presupuesto Participativo*, Porto Alegre, Brasil, 1989; la "Séptima Papeleta", Plebiscito no oficial para la reforma constitucional, 9 de diciembre de 1994; Proceso de Modernización del Sistema Judicial en Costa Rica, 1993; diferentes iniciativas impulsadas en Bolivia a partir de la promulgación de la ley de Participación (ley No.1551 de Participación Popular, 21 de Abril, 1994); Ley No.134 del 31 de mayo del 1994 sobre Mecanismos de Participación en Colombia; Ley No 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, en Perú, 1994. Véase: "Iniciativas de los países de América Latina", en *Libro de consulta sobre la participación ciudadana*. Sección V, pp. 1-22. Obtenido en la Red Mundial el 10 de febrero de 2001 iadb.org/ext/español/políticos/participa/sec5.htm.

²⁶ La opción por la democracia se ha visto confirmada por el rechazo general al golpe de Estado en Haití del 30 de septiembre de 1991, a los intentos de golpe de Estado de Venezuela del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, a los cambios institucionales en Perú, del 5 de abril de 1992, al intento de autogolpe del Presidente Serrano Elías en Guatemala en 1993 y al intento de golpe de Estado en Paraguay del 26 de abril de 1996. Por otra parte, la salida, dentro del marco constitucional, de los presidentes Collor de Melo, en el Brasil, y de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela por asuntos relacionados con la corrupción, son muestra adicional de una mayor decisión por la opción democrática en la región. Véase: Alvaro Tirado Mejía, *Ob. cit.* El texto citado ofrece una amplia cronología de los acontecimientos políticos-electorales de la región durante el período.

Institucionalidad y Justicia, Centro Juan Montalvo y Participación Ciudadana en República Dominicana (1990 y 1993), Movimiento Ciudadano por la Democracia y Alianza Cívica en México (1992 y 1994), constituyen, entre otros muchos, ejemplos de este nuevo tipo de intervención de la ciudadanía en pro de una nueva forma de incidir en la política.

3.5 La diversidad de acciones de los grupos cívicos de América Latina

Las acciones que realizan los grupos cívicos y otras organizaciones de la sociedad civil, no son excluyentes entre sí, y en diversos casos se entretajan o, incluso, se integran en regiones y movimientos creando una red de solidaridad. Este proceso de consolidación de los movimientos cívicos trae consigo articulaciones importantes entre diversos grupos que descubren objetivos comunes que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales. El cuadro que presentamos a continuación es una relación ilustrada de esas organizaciones:

AGRUPACIONES CÍVICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Nombre del grupo o coalición	Programas con participación ciudadana
<i>Asociación conciencia, Argentina, 1982</i>	Educación cívica y ciudadana.
<i>Voto consciente, Brasil, 1987</i>	Voto consciente, liderazgo comunitario y político. Acompañamiento a trabajos de las cámaras municipales y legislativas.
<i>Participa, Brasil, 1987</i>	Campañas educativas, organización de debates, consultas y procesos de participación ciudadana. Monitoreo a procesos de gestión pública. Promoción política y social de jóvenes. Educación municipal.

<i>Decidamos, Paraguay, 1989</i>	Educación cívica en relación a procesos electorales, de los derechos humanos, municipalidad. Proyecto de participación municipal a través de las Comisiones vecinales.
<i>FINJUS, República Dominicana, 1990</i>	Promover actividades intelectuales en el campo de las ciencias jurídicas. Promover reformas del sistema judicial.
<i>Centro Juan Montalvo República Dominicana, 1990</i>	Fortalecimiento de la sociedad civil. Contribuir con la definición y ejecución de políticas públicas y privadas para superar la pobreza. Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de instituciones de servicio social.
<i>Saka, Paraguay, 1991</i>	Monitoreo proceso electoral.
<i>Cruzada Cívica, Panamá, 1992</i>	Monitoreo electoral.
<i>Movimiento Ciudadano por la Democracia, México,</i>	Ética en lo público. Una nueva relación de corresponsabilidad gobierno-ciudadano. Apoyar espacios de Paz. Establecer el voto libre y reflexivo.
<i>Queremos Elegir, Venezuela, 1992</i>	Monitoreo electoral. Reformas políticas.
<i>Participación Ciudadana República Dominicana, 1993</i>	Monitoreo, seguimiento y observación a los procesos electorales. Educación ciudadana. Fortalecimiento de la sociedad civil.
<i>Alianza Cívica, México, 1994</i>	Monitoreo electoral cualitativo.
<i>Comisionado De Justicia y Paz, Panamá, 1994</i>	Monitoreo proceso electoral.

<p>Etica y Transparencia Nicaragua, 1994</p>	<p>Iniciativas legislativas. Monitoreo, seguimiento, observación y auditoria a procesos electorales. Programa de fortalecimiento institucional. Educación ciudadana. Evaluación de gestión de poderes públicos.</p>
<p>Transparencia Perú, 1994</p>	<p>Educación cívica. Información electoral. Iniciativas legislativas. Observación electoral.</p>
<p>Acción Ciudadana Guatemala, 1996</p>	<p>Programa Incidencia ciudadana en la legislación nacional. Promoción de la Transparencia del ejercicio del poder. Fomento de la cultura política ciudadana. Centro de observación y monitoreo electoral. Promoción de reformas electorales.</p>
<p><i>Acción Ciudadana</i> Colombia, 1997</p>	<p>Transparencia gestión pública. Educación ciudadana.</p>
<p><i>Poder Ciudadano</i> Argentina, 1998</p>	<p>Programa de participación y fiscalización ciudadana. Programa Elecciones Transparentes. Programa Ciudadanos por la Justicia. Programa Contrataciones Transparentes. Programa Jóvenes Negociadores.</p>
<p><i>Momento de la Gente</i> Venezuela, 1998</p>	<p>Iniciativas legislativas. Monitoreo, seguimiento observación y auditoria a Procesos Electorales. Programa de fortalecimiento institucional, Educación ciudadana. Evaluación de gestión de poderes públicos.</p>
<p><i>Conseil National d' Observation des Elections (CON)</i>, Haití, 2000</p>	<p>Observación electoral, Educación ciudadana.</p>

Fuente: Contactos con redes ciudadanas. Movimiento Cívico Participación Ciudadana., República Dominicana. Esta relación es solo ilustrativa y no constituye un inventario de todas las agrupaciones de este tipo existentes en la región.

Lo interesante es que este proceso de consolidación de los movimientos sociales está acompañado del debate sobre el papel y el fortalecimiento de la sociedad civil, cuyas características sustanciales son las exigencias de una nueva relación entre el Estado y la sociedad que garantice a ésta el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. En este proceso se van ampliando los temas en que la ciudadanía entiende debe incidir, por eso el propio ejercicio de presión, concertación y participación, va ampliando el marco de referencia de los asuntos de interés ciudadano.²⁷

Estos esfuerzos, espacios, movimientos de ciudadanos y ciudadanas, que buscan alcanzar "*Todos los derechos para todos*". Estos esfuerzos abarcan una pluralidad de manifestaciones y han contribuido a revalorizar el concepto de "sociedad civil" como sujeto activo, que propone, vigila y co-participa de la acción del gobierno; que se moviliza contra la violación a los derechos humanos, civiles y políticos, así como en favor de una ampliación de los derechos constitucionales, el respeto al sufragio y por la paz con justicia y dignidad. Se trata en fin de acciones de voluntarios y movimientos sociales que constituyen "el corazón institucional de la sociedad civil", clave a la vez en la recomposición del espacio público.²⁸

4. Las experiencias nacionales de control del ejercicio gubernamental por la ciudadanía

4.1 El contexto político y la participación ciudadana en la década de los 90

Como aconteció en otros países de la región, en la República Dominicana, la década de los 90 y en especial el trienio 1994-

²⁷ Véase: "Emergencia de la Sociedad Civil", en *Panel Ciudadanía y Poder Local*. Obtenido en la Red Mundial el 27 de diciembre de 2000: <http://menorca.infotelecom.es/fmc/actualitat.mataro/panel3.html>.

²⁸ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: CLAD - Nueva Sociedad, 1997, p. 62.

1997 fue un período decisivo para la democratización del sistema político-electoral. Por un lado, se promulgaron y realizaron un conjunto de importantes reformas constitucionales y otros cambios en la normativa electoral que contribuyeron a fortalecer las instituciones electorales y a hacer más transparentes e idóneos los procesos de administración de los comicios. Y, en segundo lugar, estas transformaciones fueron en gran medida un resultado de importantes avances en materia de participación ciudadana. Una de las ideas que se sustenta en este trabajo es que las elecciones presidenciales de 1996 constituyeron un momento de ruptura con respecto a los procesos políticos electorales anteriores -caracterizados por graves irregularidades, fraudes y manipulaciones de los resultados de las votaciones- y marcaron el inicio de una participación ciudadana creciente en el control de la gestión pública en el país.

Para sustentar esa idea, en este apartado se analizan tres aspectos socio-políticos que, a nuestro entender, favorecieron la participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública durante los 90: i) El impacto político de los conflictos y tensiones que se desarrollan en los primeros años de la década de los 90 en torno a la organización de los procesos electorales y cuyo punto más crítico fue el fraude electoral del 1994; ii) La crisis de credibilidad de las instituciones político-electorales y en particular el desencanto de la ciudadanía con respecto a los principales órganos de representación y de expresión de los intereses sociales (partidos políticos, congreso, autoridades electorales, etc.); y, desde nuestra perspectiva analítica, el elemento más singular de la coyuntura, iii) El logro de una nueva y mejor organización de las demandas ciudadanas que exigían una mayor transparencia y democratización del sistema político-electoral y que se articularon a través de grupos cívicos, coaliciones, Ong y otras modalidades de acción colectiva que se impulsaron durante el período, y que, al canalizar y potenciar la presión desde la sociedad civil, contribuyeron significativamente a que las demandas tuvieran más impacto político.²⁹

²⁹ Los 90 constituyen un período de expansión de la participación en organizaciones de la sociedad civil y en particular se produce un auge de las *juntas*

- *Del fraude a las reformas*

Como ha sido ampliamente documentado³⁰, con la excepción de los comicios que dieron el triunfo al PRD y al profesor Juan Bosch en 1962, las elecciones presidenciales que se habían efectuado en la República Dominicana, desde la caída de la dictadura de Trujillo en mayo 1961 hasta los comicios de mayo 1996, generaban continuas y en oportunidades profundas crisis políticas, como consecuencia de las impugnaciones de los cómputos reportados por las autoridades electorales realizadas por diferentes fuerzas político-partidistas y ciudadanas. Sobre todo en 1990 y 1994, las autoridades proclamadas por los organismos electorales carecieron de la legitimidad necesaria a todo gobierno democrático, lo que provocó principalmente en el 1994 una crisis de representatividad de los funcionarios electos.

El evento más sobresaliente de esta historia de irregularidades y crisis electorales aconteció el 16 de mayo de 1994, cuando cientos de miles de dominicanos fueron abiertamente excluidos del registro electoral y privados del ejercicio de sus

de vecinos. Según el dato aportado por la encuesta Demos, para 1997 casi la mitad de la ciudadanía entrevistada a nivel nacional (46.0%) declaró ser "miembro activo o no tan activo" de por lo menos una organización de la sociedad civil, mientras que aproximadamente una tercera parte del total entrevistado reconoció ser miembro activo. Con respecto a la participación en juntas de vecinos la proporción fue de 1 de cada 4 personas entrevistadas. Isis Duarte; Ramonina Brea; Ramón Tejada Holguín, *Cultura política y democracia en la República Dominicana, 1997*, Santo Domingo: PUCMM, 1998, pp. 90-95. En este período surgen, como se destacará más adelante, varias de las principales organizaciones y Ong's especializadas en el área político-electoral, judicial y comunitaria.

³⁰ Véanse, entre otros los siguientes textos: Rosario Espinal, "Elecciones dominicanas en la década de los noventa", en Juan Rial y Daniel Zovatto G., Editores, *Urnas y desencanto político*, San José: IIDH/CAPEL, 1998; Ramonina Brea y otros, *Estado de situación de la democracia dominicana (1978-1992)*, Santiago: PUCMM/PID, 1995; Isis Duarte, "La observación electoral en la República Dominicana: el valor democrático de la participación ciudadana". en *Ciencia y Sociedad*, Vol XXI, No. 3, julio-septiembre de 1996; Jonathan Hartlyn, "The Dominican Republic's Disputed Elections" en *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4, 1990.

derechos ciudadanos. El mecanismo del fraude fue la utilización de dos padrones electorales diferentes. El padrón entregado a los partidos políticos, y que los delegados tenían el día de las elecciones, no coincidió con el que se entregó a los presidentes de mesas electorales para regir el proceso de votaciones en todo el país.³¹ La crisis política del 94 alcanzó tal magnitud que obligó al Presidente Joaquín Balaguer, beneficiario del fraude y candidato a un sexto período de gobierno, a negociar una salida antes de su juramentación: el denominado *Pacto por la Democracia*.³² Mediante este pacto, el Presidente Balaguer se comprometió a someter un proyecto de enmienda constitucional para reducir su mandato en 2 años y prohibir la reelección presidencial por dos períodos consecutivos, lo que impedía que pudiera presentarse como candidato en los comicios del 1996. A través de la enmienda constitucional del 14 de agosto, consecuencia de este pacto, también se introdujeron otras medidas que en ese contexto se consideraban importantes para prevenir el fraude electoral (en especial, se modificó la ley electoral vigente a fin de establecer el sistema de votación mediante cole-

³¹ Para un conocimiento detallado y ampliamente documentado de este momento clave de la historia electoral dominicana, véase el libro de Juan Bolívar Díaz, *Trauma Electoral*, Santo Domingo: Editorial AA, 1996. Si bien el fraude del 94 fue el punto culminante de las violaciones a la soberanía del voto y a la Ley electoral, no menos importantes fueron otras decisiones irregulares de las autoridades electorales, entre las cuales se destacan: la decisión de la Junta Central Electoral en 1978, denominada *Gacetazo*, mediante la cual se asignaron en forma fraudulenta varias senadurías al partido de gobierno presidido por el Dr. Balaguer, con lo cual se privó al PRD, partido ganador, no sólo del control del Senado sino también de la elección de la Cámara de Cuentas y de las autoridades electorales. Otro caso destacado fue la asignación irregular en 1990 de dos senadurías (Salcedo y La Romana) al PLD, probablemente como una medida de compensación ante el fraude de que fue objeto ese partido en esas elecciones.

³² El Pacto fue suscrito por las principales organizaciones partidistas y por testigos dirigentes de organizaciones empresariales, religiosas, sindicales y otras personalidades, que posteriormente se estructuraron en el denominado Grupo de Acción por la Democracia (GAD), organización que desempeñó un rol relevante como órgano de presión de sectores importantes de la cúpula de la sociedad civil.

gios cerrados). También, a fin de dotar de mayor representatividad a las autoridades electas, se aprobó la celebración de una segunda vuelta electoral en caso de que ninguno de los candidatos a puestos electivos obtuviera la mitad más uno de los votos en la primera. Por último, se estableció la celebración de elecciones presidenciales separadas de las municipales y congresionales, medida que contrarrestaba la tendencia al arrastre de la candidatura presidencial, y se prohibió la reelección presidencial consecutiva.

La segunda ola de reformas electorales se produce en 1997, cuando se introducen otras cuatro enmiendas mediante las cuales se dispone financiamiento del Estado a los partidos políticos para la campaña electoral, se establece una cuota de candidatura femenina no menor al 25% para los cargos congresionales y municipales, se crean circunscripciones electorales para elegir los diputados y regidores, y se otorga el derecho al sufragio de los dominicanos residentes en el exterior.³³

- *Del desencanto electoral a la participación ciudadana*

Como ya se ha destacado, las violaciones continuas a la ley electoral y a la soberanía del voto restaban credibilidad a los organismos electorales y legitimidad a las autoridades electas y producían un mayor desinterés de la ciudadanía por la política y, en general, una percepción negativa respecto al sistema político y sus principales actores.³⁴ Este desencanto de la política y de lo político indudablemente constituye un factor que desalen-

³³ Véase, I. Duarte y V. Díaz, *Los comicios presidenciales del 2000: un eslabón importante en la consolidación del sistema político-electoral dominicano*, inédito.

³⁴ Este desencanto de la política y en particular del comportamiento de los partidos está ampliamente documentado en la primera *Encuesta sobre Cultura Política y Democracia* realizada en el país antes del fraude del 1994: sólo el 7.6% de los dominicanos respondieron que confiaban mucho en los partidos políticos y el 12.5% en el Congreso. La encuesta también revela, entre otros aspectos, que el 56.2% de las personas entrevistadas atribuye muy poca o limitada utilidad a los partidos ya que "sólo son útiles para participar cada cuatro años en elecciones". Véase Isis Duarte y otros, *La cultura política de los dominicanos, entre el autoritarismo y la democracia*, Santiago: PUCMM, 1995.

taba cada vez más la participación de la ciudadanía en los eventos comiciales. También las encuestas DEMOS de cultura política y democracia dan cuenta de la desconfianza de los dominicanos en los resultados electorales. Así por ejemplo, sólo el 36.3% de las personas entrevistadas confiaba en los cómputos finales que ofreció en 1990 la Junta Central Electoral. La encuesta también reporta que tres meses antes de las elecciones de 1994 sólo el 55.1% de los ciudadanos entrevistados confiaba en la capacidad de la JCE para garantizar la celebración de unas elecciones limpias e imparciales y una proporción menor aún (46.0%) confiaba en la idoneidad de los resultados finales que daría el organismo de administración de las elecciones dominicanas.³⁵

Sin embargo, nuestra argumentación principal y la hipótesis que se sustenta sobre este aspecto del ensayo es que la crisis política post electoral de 1994 crea condiciones subjetivas que motorizaron la ejecución de acciones desde la sociedad civil. También se sostiene que a partir de las elecciones de 1996 las demandas y presiones ejercidas por la ciudadanía en momentos y procesos decisivos desempeñaron un rol importante en la ejecución de las reformas de la normativa electoral y en general contribuyeron a una mayor democratización y transparencia de los procesos electorales. En efecto, la crisis no solo evidenció la debilidad institucional del sistema político dominicano y el acentuado control autocrático que ejercía el Poder Ejecutivo sobre los organismos electorales, también favoreció la incidencia de determinados sectores sociales que, a través de nuevos espacios de representación y presión, aunaron esfuerzos para definir medidas e impulsar acciones que permitieran a la nación retomar el proceso de democratización interrumpido por lo que fue considerado un fraude electoral sin precedentes.³⁶

³⁵ Véase *Ibíd.*

³⁶ Isis Duarte, "Presentación del plan integral de observación de las elecciones presidenciales del 2000", en *Participación Ciudadana*, Año 3, No. 11, noviembre de 1999.

Al analizar el rol de la sociedad civil ante el fraude del 1994, Díaz Santana afirma: "Si todo el proceso electoral del 1994 demostró la debilidad de las instituciones del Estado dominicano y del sistema de partidos políticos, no ocurrió menos con la sociedad civil, que en gran medida estuvo ausente en las tres fases del fraude electoral, como si lo que estaba en debate fuera simplemente la suerte de los candidatos y los agrupamientos políticos".³⁷ Es posible conjeturar que la debilidad de la sociedad civil, es decir, su incapacidad para presionar en favor de una apertura democrática del sistema político dominicano e impulsar las reformas propuestas en escenarios y discusiones de vieja data, está en gran medida asociada al carácter de sus representantes y voceros, pertenecientes casi exclusivamente a la cúpula empresarial, religiosa y sindical. Es decir, hasta 1994, la base de la sociedad civil no disponía de reales espacios de participación ciudadana. Como lo muestra el análisis de Díaz Santana, los testigos de los pactos pre y post electoral suscritos en 1994,³⁸ formaban parte de una "cúpula" de notables de la sociedad civil (autoridades religiosas y educativas, grandes empresarios etc.) que tradicionalmente habían desempeñado funciones de mediación en las crisis electorales que se generaban en un sistema político con fuertes rasgos autoritarios. En efecto, las únicas posiciones que lograron resonancia ante las fuerzas políticas en disputa fueron las emanadas

³⁷ Véase: Juan Bolívar Díaz, *Trauma Electoral*, Santo Domingo: Editorial AA, 1996.

³⁸ Estos pactos fueron: *El Pacto de Civilidad* suscrito el 10 de mayo de 1994 por 4 candidatos presidenciales y que tuvo como testiga reconocidos juristas, directores de medios y destacadas autoridades de la Iglesia Católica (Dr. Manuel Ramón Ruiz Tejada, Manuel Berges Chupani, Germán Emilio Ornes C., Rafael Herrera, Mons. Francisco José Arnaiz y Mons. Agripino Núñez Collado). *El Pacto por la Democracia*, que dio salida a la crisis post electoral y firmado el 10 de agosto de 1994 en el Palacio Nacional por el Presidente Joaquín Balaguer, Jacinto Peynado, Lidio Cadet, y José Fco. Peña Gómez, así como y notables testigos de la sociedad civil y organismos internacionales que mediaron en la crisis, entre los que se destacan, el Cardenal Nicolás de Js. López Rodríguez, John Graham, y "empresarios, dirigentes políticos, sindicalistas y representantes de instituciones sociales y populares". Véase Juan Bolívar Díaz Santana, *Ob. cit.*, pp. 318 y 338.

de los dos sectores de la sociedad civil con mayor poder en esa coyuntura: la Iglesia Católica, que estuvo presente en todas las negociaciones y que se expresó públicamente a través del comunicado de la CONDOR, y los empresarios, quienes también fueron testigos de los pactos políticos e hicieron pública su posición a través de varios comunicados del CNHE.³⁹ Otras voces que se manifestaron para rechazar el fraude, algunas trágica y vilmente acalladas como fue la desaparición de Narciso González, actuaron en forma dispersa y no lograron constituir un movimiento de presión articulado con poder suficiente para incidir sobre la orientación de los acontecimientos.⁴⁰ La reseña aportada por Juan Bolívar Díaz Santana permite identificar esos casos y voces emergentes de la sociedad civil. Relata que a finales de mayo, más de un centenar de agrupaciones confluyeron en una asamblea convocada por el movimiento Participación Ciudadana en el local del Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), “proliferaban las de origen religioso, de las bases de las iglesias, la Católica y las Evangélicas o Protestantes. Las había de los grupos marginales, como mujeres, minusválidos, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro. Pero allí no estaban las de los profesionales y ni siquiera una buena representación sindical.”⁴¹ También Participación Ciudadana realizó otras acciones: puso a circular un comunicado que postulaba anular las elecciones y demandaba la designación de un gobierno provisional que organizara nuevos comicios; se reunió con organismos internacionales que mediaban en la crisis y conversó por separado con dirigentes del PLD para tratar de motivar a este partido para que se uniera a las fuerzas sociales que rechazaban el fraude electoral.⁴² Pero ni Participación Ciuda-

³⁹ *Ibíd.*, p. 241.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 238.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 238.

⁴² Testimonio de Isis Duarte, entonces miembro del Consejo Nacional de PC y quien formó parte de la comisión de mediación designada por este organismo. El último acto que realizó PC en la coyuntura del fraude del 1994 fue elevar una instancia ante la Suprema Corte de Justicia impugnando la decisión de las autoridades electorales y sometiendo a los miembros de la Junta Central Electoral y al Director de Elecciones.

dana, que había surgido 7 meses atrás, en octubre del 1993, ni los otros grupos sociales que se reunieron en el CODIA lograron revertir la usurpación de la voluntad popular expresada en las urnas, a pesar de los esfuerzos desplegados con timidez para mediar en la coyuntura.

En síntesis, en la coyuntura post electoral de 1994, las posibilidades de incidencia desde la sociedad civil giraron en torno a las iniciativas y las posiciones asumidas por los denominados testigos del Pacto para la Democracia, es decir, por los altos dirigentes de organizaciones eclesióásticas, empresariales y sindicales y otras personalidades del país que posteriormente integrarían el Grupo Acción por la Democracia (GAD).⁴³

- Hacia una nueva forma de hacer política desde la sociedad civil

Como resultado de las continuas violaciones a sus derechos políticos, importantes sectores del país no sólo habían perdido la confianza en la gestión de los procesos electorales sino que tampoco disponían de los conocimientos y los recursos para una acción colectiva que les permitieran contribuir con una mayor democratización y diafanidad de estos procesos. Nuestro planteamiento fundamental es que a partir de 1995 se modifica esa situación y se inicia *una nueva modalidad de hacer política desde la sociedad civil, que incorpora nuevos y mayores actores y actrices y amplía los espacios de la participación ciudadana.*

⁴³ La preocupación por el cumplimiento del *Pacto por la Democracia* fue uno de los motivos que dió origen, en la coyuntura electoral de 1996, a la formación del Grupo de Acción por la Democracia, mediante el cual miembros de la sociedad civil que fueron testigos del pacto se constituyeron en un grupo de presión para apoyar y contribuir al: i) "fortalecimiento del proceso de institucionalización democrática que vive el país, de manera particular el respeto a nuestras normas constitucionales, y ii) llevar a cabo acciones de apoyo al proceso electoral en general, y a la Junta Central Electoral en particular, a fin de lograr que este proceso sea eficaz, diáfano y transparente". Véase al respecto el documento público de constitución del GAD, Periódico *Hoy*, del 8 de marzo de 1995.

Para sustentar esta idea reviste significación referirnos al nuevo rol desempeñado por el movimiento cívico Participación Ciudadana. Aunque Participación Ciudadana no surgió para observar las elecciones, ni entre sus enunciados iniciales se incluyen acciones orientadas al control ciudadano de la gestión pública⁴⁴, en su declaración de principios reivindica el derecho a una participación política desde la sociedad civil mediante una forma de intervención diferente a la político-partidista. Es decir, esta agrupación había definido claramente su misión dentro de los parámetros de la 'participación ciudadana' tal como ha sido conceptualizada en este trabajo. En tal sentido este "movimiento cívico no partidista", y muy en particular, la experiencia de observación electoral que se llevo a cabo a través de una red ciudadana con presencia en todo el territorio nacional, constituyen el primer esfuerzo sistemático realizado en el país en este ámbito.

Sin embargo, como ya indicamos, en 1994 Participación Ciudadana no logró impulsar una acción colectiva de control ciudadano desde la sociedad civil. En efecto, a pesar de que las elecciones dominicanas habían sido observadas por organismos y personalidades internacionales, esta acción era ajena tanto a Participación Ciudadana como a la propia ciudadanía, "que no había hecho conciencia de que a través de ella, y como una acción conjunta era posible vigilar la jornada electoral, asumiendo en este trascendental acontecimiento un compromiso social y político, que de hecho fortalecía el valor de su voto y por ende el valor de la decisión de toda la colectividad".⁴⁵

¿Por qué, entonces, cuando Participación Ciudadana toma la decisión de observar las elecciones desde la sociedad civil, y a través del mandato "*presta tus ojos al país solo por un día*"

⁴⁴ Esta modalidad de intervención ciudadana ni siquiera aparece enunciada entre los objetivos incluidos en su declaración de principios. Se define como un grupo cívico no partidista con una orientación que reivindica un amplio programa de reformas socioeconómicas y político-culturales. Véase *Declaración de Principios de Participación Ciudadana*.

⁴⁵ I. Duarte, *Presentación del Plan Integral*. Véase también, I. Duarte, "Discurso en la presentación pública de la Red Ciudadana de Observadores de Participación Ciudadana", en *Boletín de la Red*, No. 6, Nov.-Dic. de 1995.

logra una receptividad de tal magnitud? ¿Por qué aquella acción, hasta entonces desconocida por ciudadanos y ciudadanas, logra permear en la conciencia de miles de dominicanos y dominicanas que en tres ocasiones se han integrado la Red Ciudadana de Observación Electoral?

Nuestro planteamiento fundamental sostiene que el fraude electoral del 94, evidenciado con claridad por la ciudadanía, *marcó un momento de crisis en el liderazgo político tradicional de la sociedad civil* dominicana, ya que no logró evitar una nueva reelección presidencial fraudulenta, a pesar de los grandes esfuerzos desplegados por sus principales dirigentes e importantes organismos nacionales y agencias internacionales de cooperación para organizar de manera más diáfana el proceso electoral, incluyendo la designación de un nuevo departamento responsable de la administración del proceso y la elaboración de un nuevo padrón. En segundo lugar, el fraude electoral favoreció una toma de consciencia e interés respecto a la necesidad de apostar a otras modalidades de hacer política no sólo por parte de las elites profesionales, organizaciones comunitarias y los sectores más democráticos del país sino también de algunos grupos empresariales que tienen incidencia en organizaciones como la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), la Asociación de Jóvenes Empresarios (ANJE), la asociación de Abogados Empresariales (ADAE), entre otras, interesadas en reformar el sistema político dominicano. En tercer lugar, se produce un cambio en la orientación de los recursos de las agencias internacionales de cooperación, en particular del USAID, que reorientan también sus donaciones diversificando los beneficiarios a través del Programa "fortalecimiento de la sociedad civil".⁴⁶ En el contexto post electoral del fraude y a

⁴⁶ Los principales beneficiarios de las donaciones otorgadas a través de este programa fueron el Programa de Apoyo a Iniciativas Democráticas, administrado por la PUCMM (orientado principalmente a fomentar acciones de educación cívica con grupos comunitarios y organizaciones de base. Surgió en 1992 y concluirá en el 2002), el Grupo Acción por la Democracia (1995-enero 1997) y el movimiento Participación Ciudadana (fundado en 1993 comenzó a recibir donaciones del USAID a partir del 1995).

partir de las reformas constitucionales pactadas, estos tres factores contribuyeron a impulsar las condiciones políticas y subjetivas para la irrupción de una nueva forma de hacer política, realidad que solo podía materializarse con la participación de nuevos actores y actrices.

4.2 *La participación ciudadana en las elecciones dominicanas*

En el país se produjeron, entre 1994 y el 2000, importantes avances en el proceso de fortalecimiento de las instituciones electorales y en términos de la organización de procesos más libres, diáfanos y transparentes. Los cambios experimentados en el sistema electoral no pueden ser explicados sin tomar en consideración el gran esfuerzo de presión y control social que sectores organizados de la sociedad civil realizaron sobre el sistema político dominicano y en particular sobre las élites partidarias.

A partir de la experiencia de otros países latinoamericanos, la propuesta y la planificación de la observación de las jornadas electorales en cada uno de las experiencias llevadas a cabo por Participación Ciudadana se sustentó en el análisis de la situación nacional y específicamente de determinados aspectos políticos y jurídico-administrativos que han condicionado los últimos procesos electorales en la República Dominicana.

En primer lugar, y con relación a los aspectos jurídico-administrativos, se diseñó la observación a partir de las disposiciones contenidas en la *legislación electoral dominicana*, incluyendo la modificación constitucional del 14 de agosto del 1994, así como las resoluciones e instructivos dictados por la Junta Central Electoral para reglamentar los *colegios electorales cerrados* y organizar los comicios. En tal sentido, por ejemplo, los formularios de observación que son llenados y reportados por los voluntarios el día de las elecciones permiten evaluar el cumplimiento de la legislación y las disposiciones electorales o, en caso contrario, documentar posibles irregularidades⁴⁷. Se

⁴⁷ Véase I. Duarte, "La observación electoral en la República Dominicana: el valor democrático de la participación ciudadana", *Ciencia y Sociedad*. Vol. XXI, No. 3, julio-septiembre de 1996.

procura, por otro lado, tomar en consideración el conocimiento sobre determinadas irregularidades que, de acuerdo con la historia electoral reciente, habían sido utilizadas para adulterar los resultados de las votaciones, el caso del doble padrón electoral, por ejemplo, aspecto clave en el fraude del 1994. Se trataba pues de vigilar la posible reiteración de *prácticas de manipulación fraudulentas del proceso de votaciones*.

En el período pre-electoral esta preocupación por la difusión y la limpieza del padrón electoral se expresó también en la insistencia en 1996 de Participación Ciudadana en la necesidad de llevar a cabo una «*campana ciudadana de verificación del padrón electoral*» con la colaboración de las organizaciones cívicas y en la conveniencia de «publicitar» tanto el padrón de electores como la Lista de Inhabilitados para Votar.⁴⁸

En las elecciones de 1996 y de 1998 la JCE no accedió a difundir el padrón más allá del ámbito partidista, impidiendo a las organizaciones de la sociedad civil acceder a esta documentación y apoyar a las autoridades electorales en las tareas de orientación electoral. Esa demanda se materializó en los comicios del 2000, cuando PC desarrolló un arduo trabajo de seguimiento al nuevo proceso de cedulação y confección del padrón fotográfico, que, por primera vez, estuvo disponible de modo electrónico mediante el Internet.

En adición a los aspectos jurídico-administrativos, el trabajo de monitoreo electoral se preocupó también por determinar cuáles otros factores, específicos de la coyuntura política, podrían gravitar sobre las elecciones, es decir, a través de cuáles mecanismos se podría intentar adulterar los comicios o cuáles podrían ser nuevas fuentes de irregularidades. Fue el caso, por ejemplo, de la *campana racista* contra la participación ciudadana de los dominico-haitianos que se llevó a cabo tanto en 1996

⁴⁸ Véanse: Participación Ciudadana, *Boletín de La Red*, No. 6, Nov.- Dic. 1995 y *El Nuevo Diario*, del 2 de abril de 1996.

como en el 1998⁴⁹ y que sugería la necesidad de vigilar y contar los *votos observados* y la cantidad de personas que se negaba a votar de esta forma⁵⁰. Otros factores a tomar en consideración en el ámbito político son las resistencias que, bajo diversos alegatos, sectores de la clase política dominicana pueden oponer, a la celebración de las elecciones, al cumplimiento del mandato electoral. Fue el caso, por ejemplo, de la oposición al cumplimiento del *Pacto por la Democracia* por parte de grupos políticos que se manifestaron en desacuerdo con la celebración de elecciones en 1996 (y que se manifestó a través de la consigna “yo voté por 4 años”) y que recomendaba observar los posibles intentos de incidentar el proceso de votaciones. Por esto, en esos comicios para las diferentes fases del proceso de votaciones (instalación de los colegios, inscripción, votación, escrutinio) el formulario de observación documentaba posibles intervenciones de fuerzas externas a las autoridades electorales.

En este sentido, y en un aspecto sustancial para la democracia, la observación de las elecciones dominicanas auspiciada desde 1996 por el movimiento cívico *Participación Ciudadana*, constituye, sin lugar a dudas, la experiencia pionera y más importante de ejercicio de control ciudadano de la gestión pública

⁴⁹ El racismo fue parte sustantiva de todas las campañas electorales en que participó José F. Peña Gómez como candidato presidencial e incluso en su última contienda como candidato a síndico del Distrito Nacional. En 1996 la campaña electoral racista desarrollada a través de medios televisivos amenazaba con objetar el voto de los ciudadanos dominicanos de ascendencia haitiana. La preocupación de los sectores más conservadores de la clase política dominicana acerca del supuesto rol decisivo que en términos electorales podría desempeñar esta etnia, que agrupa una población estimada en más de 250,000 personas, se manifestó también en 1994, cuando se desarrolló una campaña tendente a cuestionar la votación de los domínico-haitianos, bajo el alegato de que no eran dominicanos y que supuestamente habían sido documentados en forma irregular para votar a favor del candidato del Partido Revolucionario Dominicano.

⁵⁰ El conocimiento previo sobre el comportamiento electoral de este grupo étnico indicaba que muchos domínico-haitianos prefieren dejar de votar si tienen que hacerlo en la categoría de *observado*, ya que en estas circunstancias la ley electoral exige que se deposite el documento de identidad el cual tiene una importancia vital para este sector de la ciudadanía.

que se ha efectuado en la República Dominicana. A través de la *Red Ciudadana de Observadores Electorales* compuesta por *núcleos* de voluntarios con presencia en todos los municipios del país, se han integrado, capacitado y movilizado más de 25 mil ciudadanos y ciudadanas, compuestos principalmente por jóvenes y mujeres, que han creado una nueva forma de participación política desde la sociedad civil dominicana. Sobre esta experiencia de participación ciudadana en la defensa de la soberanía del voto, véase el Anexo A.

4.3 *La sociedad civil y la elección de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia*

Una de las participaciones más relevantes de los grupos sociales que conforman la sociedad civil dominicana se registró en torno a la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) en 1997, con la que dio inicio a un proceso de reformas que ha conllevado un extraordinario mejoramiento del Poder Judicial.⁵¹

Debido al nivel de descomposición y corrupción que imperaba en la justicia, se había creado una amplia convicción sobre la necesidad de profundas reformas del sistema judicial, como fundamento mismo del ordenamiento social. Esta convicción estaba también sustentada en una evaluación de la percepción ciudadana sobre la justicia dominicana, tal como había quedado expuesta en la diversidad de estudios y encuestas realizados en el país.

⁵¹ Las autoras agradecen al veterano periodista y analista político Juan Bolívar Díaz Santana haber elaborado sus memorias de esta experiencia para ser utilizadas expresamente en este trabajo. Sin su valioso aporte hubiera sido muy difícil para nosotras poder recrear los aspectos más relevantes de este interesante ejercicio de participación ciudadana. Díaz Santana fue uno de los dirigentes de la agrupación cívica Participación Ciudadana que se involucró en el trabajo de la Coalición por una Independencia del Poder Judicial, conjuntamente con otros dirigentes de FINJUS y ADAE. También Juan Bolívar Díaz fue uno de los conductores del *coloquio televisivo* efectuado los días 15 y 16 de junio de 1997.

Los datos aportados por estas fuentes revelan una opinión muy desfavorable sobre el funcionamiento del sistema judicial dominicano, e indican que al inicio de la década de los 90, la mayoría de la población entrevistada consideraba que este Poder del Estado debía ser objeto de una profunda reforma. Ya en 1993 la encuesta Finjus-Mercadesa revela que en la ciudad de Santo Domingo sólo un 7.7% de las 500 personas encuestadas consideró que la justicia dominicana funcionaba bien en ese entonces, mientras que el 67.0% opinó que funcionaba mal o muy mal.⁵² En este sentido, Milton Ray Guevara, al evaluar los resultados de esta encuesta expresa que “a 149 años de la creación del Estado dominicano la situación de la justicia no puede ser más caótica y crítica...”⁵³ También la primera encuesta de *Cultura política y democracia de la República Dominicana*, (Demos-1994) indagó respecto a la imagen de la ciudadanía sobre la Justicia, el resultado de esta medición permite afirmar a los analistas de la encuesta que la justicia era considerada como “la cenicienta de las instituciones públicas” ya que constituye una de las seis instituciones en las que menos confiaba la gente. En efecto, el grado de desconfianza en la justicia ocupa el tercer lugar, con sólo un 17.9 de gente que confía en ella, y “ese grado de desconfianza solo es superado por los síndicos y regidores y por el congreso”.⁵⁴ Por último, esa misma encuesta reporta que el 76.0% de la población entrevistada considera que “se debe modificar totalmente la justicia dominicana”.

La reflexión anterior permite sostener que si bien la reforma constitucional de 1994 se hizo de manera precipitada para salir de una crisis política, las disposiciones que incluyeron la designación del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) como órgano que elegiría a los jueces con carácter de inamovi-

⁵² Véase Ramonina Brea y otros, 1995, *Ob. cit.* p. 52.

⁵³ Milton Ray Guevara, “La Justicia como servicio público y soporte efectivo de la democracia y de la política social”, en Seminario políticas de concertación para las reformas sociales y disminución de la pobreza, PNUD-PUCMM, 1993, p. 37.

⁵⁴ Véanse I. Duarte y otros, *Cultura política y democracia en República Dominicana 1994*, Santiago, PUCMM/PID, 1996, pp.78-79.

bles y como forma de promover su independencia del poder político, eran ya percibidas como muy importantes y necesarias por la gran mayoría de la ciudadanía.

La reforma de la justicia, la prohibición de la reelección presidencial, y la separación de las elecciones congresionales y municipales de las presidenciales fueron planteadas por el doctor José Francisco Peña Gómez, como contrapartida a la prolongación en el poder del doctor Joaquín Balaguer, por un año y medio -según el acuerdo original- llevada luego a dos años por la Asamblea Revisora de la Constitución. Como la convocatoria del CNM para iniciar la reforma judicial estaba a cargo del Presidente de la República, el Dr. Joaquín Balaguer pudo utilizar el autoritarismo discrecional del Ejecutivo para manipular el inicio de la reforma, y dejó pasar los dos años del mandato 1994-96 sin dar lugar a la convocatoria, aunque organizaciones políticas y gran parte de la sociedad civil insistieron en demandar la reforma.

Una vez iniciado el gobierno del presidente Leonel Fernández Reyna se dieron los primeros pasos. El Consejo Nacional de la Magistratura quedó instalado el 16 de septiembre de 1996, justo un mes después de iniciado el período constitucional. Pero pasarían varios meses en el proceso de discusión y búsqueda de consenso en torno al reglamento que regiría las actuaciones de ese órgano.

El jurista dominicano Francisco Alvarez Valdez al ponderar la participación de la sociedad civil en la Coalición por una Justicia Independiente considera que los esfuerzos iniciales se realizaban de manera dispersa, demostrando debilidad al no trabajar unida. Sin embargo, el hecho de que la continuación del proceso de reforma del Poder Judicial dependiera de la escogencia de una nueva Suprema Corte de Justicia independiente de los partidos políticos, sirvió de impulso para crear una conciencia colectiva y esfuerzos de unidad de organizaciones de la sociedad civil en pos de una meta concreta: lograr que la selección de los Jueces de la Suprema se realizara con transparencia, surgiendo así la propuesta *Transparencia: la Propuesta de la Sociedad Civil*, bajo el impulso de una coalición

compuesta por FINJUS, ANJE, ADAE y el movimiento cívico Participación Ciudadana. A partir de este momento los miembros de las distintas organizaciones de la coalición se reúnen periódicamente para la definición de estrategias y para concertar con otras instancias decisorias del país.⁵⁵ La documentación de este proceso de participación ciudadana se encuentra en el Anexo B.

5. Conclusiones

A manera de conclusión presentamos algunos de los principales aportes que se derivan de las dos experiencias de participación ciudadana que han sido analizadas en este trabajo. Tomando en consideración estos aportes podrían perfilarse nuevas líneas de acción a emprenderse en el futuro inmediato por sectores organizados de la sociedad civil involucrados en este tipo de propuestas.

1. En relación con otros procesos comiciales, un rasgo novedoso de la coyuntura político-electoral de 1996 fue la participación masiva de sectores de la sociedad civil en la lucha por el logro de unos comicios libres y democráticos, dentro de los cuales la *Red de Observadores Electorales* desempeñó un rol destacado. Esta Red ha sido uno de los aportes más significativos de los procesos de observación electoral, ya que ha constituido un espacio importante de educación y movilización para la acción ciudadana.
2. La integración de una red nacional de observación también representó una experiencia novedosa por la *articulación de grupos profesionales de clase media con organizaciones populares y ONGs*, con buena capacidad

⁵⁵ Francisco Alvarez Valdez, "Incidencia de la sociedad civil en la reforma judicial. La experiencia dominicana", en Conferencia *La reforma Judicial: Una tarea inconclusa. Perspectiva de la sociedad civil*. Panamá: Alianza Ciudadana Pro Justicia, 24 y 25 de octubre del 2000.

de convocatoria, ya que logró reclutar, organizar, y entrenar a más de 25,000 voluntarios (5,000 ciudadanos y ciudadanas en 1996, 12,000 en 1998 y más de 8,000 en el año 2,000), representativos de todos los municipios del país, que ejecutaron las tareas de observación electoral durante las jornadas electorales y en momentos claves de la fase preelectoral. Hay que destacar que, aunque la integración de los voluntarios y voluntarias se realiza a nivel individual, los datos aportados por los participantes indican que entre el 70 al 87% pertenece a una organización social. Además, a partir de la observación de 1998, se contó con la participación directa de organizaciones sociales (unas 50 organizaciones en esos comicios y 130 en las elecciones presidenciales del 2000) que se integraron al proceso a través de la *Red de Observadores*.⁵⁶

3. La experiencia de la *Red* significó *una ampliación de los espacios de participación ciudadana y una democratización de la actividad política*. La presencia de nuevos actores hizo posible que la lucha político-electoral dejara de ser un dominio exclusivo de las organizaciones partidarias y de las élites tradicionales. Cabe destacar que a partir de las elecciones del 1998 mejoraron las relaciones con las autoridades locales, con las Juntas Municipales Electorales y los Ayuntamientos, con los partidos políticos, las iglesias, los medios de comunicación y otras organizaciones sociales, escenarios hasta ese momento de poco acceso para la ciudadanía.

⁵⁶ Entre estas organizaciones y coaliciones podemos citar: Centro de Estudios Sociales Padre Montalvo, Foro Ciudadano, Cepae, Mude, CE-MUJER, Radio Santa María, Acopro, UDECA, Alfalit Dominicana, Asociación Dominicana de Rehabilitación, INDESUI, Radio Enriquillo, Casa Compartida, CASCO, Centro de Orientación COIN, TU MUJER, PID, INFOTEP, Ciudad Alternativa, Casa Abierta, UTESA, Pastoral Juvenil, Secretaría de Educación, UASD, UNIBE, APEC, Colegio Dominicano de Periodistas, CEDAIL, UNPHU, Programa Radial, CUEPES, ENDA CARIBE, Centro Cultural Dominicano Haitiano, Equipo Nosotras, CENTRO POVEDA, La Unión, La UVA, y Green Caribe.

4. La *Red de Observadores* constituyó también una *escuela de educación cívica*. Tanto para los participantes que se ejercitaron en el conocimiento y la práctica de los derechos y deberes ciudadanos, como para la sociedad misma. Frente a la incredulidad ciudadana y la intolerancia partidista que predominan en la sociedad dominicana, la Red ha demostrado que es posible y es conveniente la participación masiva en la defensa de la soberanía del voto. Es por esto que entendemos que la observación electoral ha constituido una escuela para el ejercicio de los derechos y deberes propios de un sistema democrático, y en este contexto ha demostrado ser más que una acción de vigilancia electoral, convirtiéndose en un medio para la formación de una nueva conciencia ciudadana, ya que su organización prevé la sistematización de actividades educativas que favorece el conocimiento de las leyes del país, propicia espacios de análisis y reflexión de coyunturas políticas y sociales y sobretodo contribuye a la adopción de una conciencia de responsabilidad cívica en la que se conjugan los deberes y derechos ciudadanos en acciones específicas de control social y de compromiso con la nación.
5. *La observación electoral es un vehículo para la movilización ciudadana*, miles de dominicanos y dominicanas se integraron con entusiasmo y dedicación a la organización de un proceso que requiere de una sincronización y coordinación armónica de voluntades, ejercicio de toma de decisiones, de asociaciones humanas en núcleos y comités en todo el territorio nacional. Es una acción que provoca la conformación de una visión crítica de la realidad, que favorece la consecución de conocimientos para la valoración de situaciones políticas y sociales y la adquisición de habilidades y destrezas para el manejo de instrumentos y acciones grupales, condicionando las actitudes individuales hacia la acción colectiva. Como canal de movilización ciudada-

na la observación electoral ha tenido la virtud de integrar sectores sociales más marginales, como han sido los jóvenes y las mujeres.

6. *La participación ciudadana fue un espacio conquistado* que tuvo que vencer muchas dificultades: la intolerancia de los partidos políticos, las limitaciones impuestas por la ley y los organismos electorales, la crítica de los medios de comunicación, y la oposición de los sectores más conservadores del país, incluyendo al Cardenal Santo Domingo. Este espacio conquistado queda de manifiesto no sólo en el incremento del número de observadores acreditados por la Junta Central Electoral, sino también en la ampliación de los escenarios de la observación, cuando Participación Ciudadana después de la observación de dos elecciones en el 1996 y el 1998, logra en el 2000, realizar una observación integral del proceso electoral, ejecutando acciones de gran trascendencia para la diafanidad y eficiencia del proceso comicial, como lo han sido: la auditoría del proceso de cedulación, la auditoría del padrón electoral, el auspicio de un Pacto de Ética Electoral, el monitoreo del proceso de selección de los candidatos de los partidos políticos, la confección de las biografías de los candidatos de los partidos políticos y de los miembros de las Juntas Electorales, una discusión de los programas de gobierno de los partidos políticos, y el seguimiento de la propaganda política y los gastos durante la campaña electoral.
7. La participación ciudadana se constituyó en *un factor importante de apoyo a la organización y transparencia del proceso electoral*, aporte finalmente reconocido aún por sectores inicialmente opuestos. En este contexto podemos hacer alusión no sólo a la evaluación técnica y el seguimiento que Participación Ciudadana hizo al proceso de cedulación y a la confección del padrón electoral fotográfico en las elecciones pasadas, sino también

a la importante campaña de apoyo al trabajo de la JCE realizada durante dos jornadas a través de una emisora de radio para orientar a la ciudadanía cuando el padrón electoral se ponía a prueba.

8. Por último, hay que concluir que, de manera muy diferente a experiencias anteriores, la presión ejercida desde la sociedad civil y en particular la campaña realizada por *la Coalición por una Justicia Independiente* incidieron positivamente en la orientación del proceso de elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, contribuyendo a reducir la influencia partidista y cuyo resultado final fue la conformación de un organismo compuesto por jueces que habían sido recomendados por grupos de la sociedad civil y no eran dirigentes de algún partido político.

Tomando como elementos de reflexión las conclusiones anteriores habría que elaborar nuevas propuestas que contribuyan a orientar la participación ciudadana hacia nuevos ámbitos o escenarios a través de los cuales la sociedad civil organizada pueda incidir sobre los diferentes poderes del Estado.

Anexo A

La observación electoral: de la observación muestral al monitoreo integral del proceso electoral

Concentraremos el análisis en los siguientes aspectos: una breve reflexión sobre los condicionantes políticos y los actores que ofrecieron resistencia al trabajo de los observadores, la propuesta de la Red Ciudadana y el alcance de la observación electoral, la composición social de los voluntarios que participaron en la experiencia de observación.

a) *Las barreras a la acreditación de los voluntarios*

A mediados de febrero de 1996, Participación Ciudadana presentó a la Junta Central Electoral una propuesta de acreditación de voluntarios a fin de formalizar la participación de la agrupación en la observación de las elecciones presidenciales de ese año, en la cual se ofrecían las aclaraciones necesarias sobre el tipo de observación que se iba a realizar y el número de acreditaciones que la Red Ciudadana requería para ejecutar la propuesta. También se identificaba con mucha precisión cuál iba a ser el *rol del observador*, destacando la disposición de actuar como testigos imparciales del proceso de votaciones,⁵⁷ enfatizando las funciones que el observador estaba llamado a cumplir en relación a la jornada electoral:

- Disuadir con su presencia cualquier intento de manipulación o irregularidad que modificara el derecho al ejercicio libre del voto y alterara los resultados de ese voto.
- Ser testigo de la idoneidad del proceso de votación.
- Constituirse en un educador cívico, en el período pre-electoral, ofreciendo información a los ciudadanos y ciudadanas que lo soliciten, sobre los derechos y deberes electorales.

Para poder hacer una amplia y eficiente labor de observación la agrupación cívica solicitó a la Junta Central Electoral la acreditación de aproximadamente 14,000 observadores “que pudieran garantizar a la ciudadanía cobertura de todos los recintos electorales y del 50% de los

⁵⁷ En la comunicación citada se indicaba que «El observador o la observadora electoral se diferencia de los miembros de los colegios electorales o de los delegados de los partidos, porque es un *testigo* de los hechos. No interviene ni opina. Solamente observa. Es un testigo que anota de manera imparcial y objetiva lo que pasó en esa mesa.»

colegios cerrados en los dos turnos de votación".⁵⁸ Sin embargo, la JCE otorgó a Participación Ciudadana un número extremadamente reducido de acreditaciones a Participación Ciudadana para observar las elecciones: originalmente 570 observadores y luego de conversaciones entre directivos de la JCE y de Participación Ciudadana la cantidad fue rectificada y fijada en apenas 1,140.⁵⁹ Esta decisión y las disposiciones contenidas en el Estatuto del Observador, elaborado por la JCE, obligó a Participación Ciudadana a realizar un reajuste significativo de su primer plan de observación.⁶⁰

La drástica limitación del número de acreditaciones otorgadas a Participación Ciudadana por la JCE obligó a cambiar completamente el plan original de observación de la jornada electoral, pasando de una propuesta de participación masiva de la sociedad civil en la vigilancia electoral a una observación muestral, y menguando también la función disuasiva de la observación.⁶¹

⁵⁸ A través de esta comunicación también se informaba al organismo electoral sobre los aspectos específicos que se iban a observar en los *colegios electorales cerrados* y en general durante la jornada electoral. También sobre las actividades de información pre-electoral.

⁵⁹ Véase Resolución No. 14-96, del 12 de marzo de 1996.

⁶⁰ Uno de los factores que condicionó significativamente la observación electoral fue el estatuto dictado por la Junta Central Electoral (JCE) para regular el alcance de la observación que podían realizar tanto nacionales como extranjeros. En efecto, las «*Disposiciones referidas a la observación electoral para los comicios del año 1996*» establecen importantes limitaciones *cuantitativas y cualitativas* a los observadores. Por un lado el organismo comicial se reservó la *facultad de limitar la cantidad de observadores* a ser otorgada a las instituciones y organizaciones solicitantes. (Art. 3). En segundo lugar, las disposiciones relativas a los *derechos y deberes de los observadores* contenidas en el Estatuto del Observador limitan considerablemente el alcance de la observación. (Art. 14-16). Básicamente no permiten «ofrecer resultados parciales, ni definitivos, ni proyecciones sobre las votaciones, y mucho menos difundirlos antes de que la Junta Central Electoral haya decidido al respecto». (Art.16, g.). La violación de esta disposición por una institución o persona se sanciona con la pérdida de la acreditación otorgada por la JCE, tal como reza el *párrafo* de este mismo artículo 16: «La Junta Central Electoral revocará la acreditación de los observadores que a su juicio violen la Constitución, las leyes del país y las normas y disposiciones emanadas de ese órgano electoral».

⁶¹ "La decisión de la JCE de limitar a sólo 1,140 las acreditaciones obligó también a buscar otras vías de participación para integrar a la observación electoral a los más de 5,000 voluntarios hasta entonces capacitados por la Red

Como consecuencia de las limitaciones cualitativas contenidas en el estatuto del observador, Participación Ciudadana no pudo publicitar los resultados del *conteo rápido*. La función disuasiva de la observación se limitó pues a la posibilidad de difundir sólo los *aspectos cualitativos del proceso de votaciones* y a la escogencia de dos destacados ciudadanos como testigos portadores de los resultados del conteo rápido: el sacerdote y economista Dr. José Luis Alemán y el propio Presidente de la JCE, Dr. César Estrella Sadhalá.

Hay que señalar empero que la decisión del organismo electoral de limitar el número de participantes y el ámbito de acción de los observadores nacionales tiene que ver con la resistencia de los partidos políticos, específicamente del PLD y del PRSC, que objetaron en múltiples ocasiones y a través de diferentes medios el nuevo rol que estaba asumiendo la sociedad civil. Es también una expresión de la oposición de los sectores más tradicionales de la Iglesia católica y que tuvo en 1996 una gran resonancia con la homilía del Cardenal Monseñor López Rodríguez, pronunciada el 27 de febrero y en la cual se acusó a la *Red de Observadores Nacionales* de supuestamente responder a intereses de potencias extranjeras y de tener la intención de restarle credibilidad al veredicto de la JCE.⁶²

b) *Composición social de los participantes*

La Red de Observadores fue un proyecto atractivo sobre todo para los jóvenes, las mujeres, los residentes urbanos, la población con mayor nivel de escolaridad y los ciudadanos y ciudadanas con experiencia previa de participación en otras organizaciones de la sociedad civil.⁶³ A continuación ofrecemos algunos datos que permite conocer la composición social de los voluntarios y voluntarias que se integraron a la Red

y garantizar así una mayor cobertura en la vigilancia de los aspectos cualitativos del proceso de votaciones. En tal sentido, los voluntarios de la Red se integraron como votantes a la observación de su propio acto ciudadano, a fin de apoyar y ampliar la labor que realizó el grupo minoritario que participó con acreditaciones otorgadas por la JCE". Véase al respecto, I. Duarte, "La observación electoral". p. 158.

⁶² Participación Ciudadana, *Informe del Consejo Nacional a la Asamblea General Ordinaria del 23 de noviembre de 1996*.

⁶³ I. Duarte, "La observación electoral".

Ciudadana de Observadores Electorales.⁶⁴ En efecto, el 45.0% de los voluntarios en 1996 y el 60% en el 2000 tenía menos de 25 años. Con respecto al lugar de residencia, los datos del 1996 muestran una alta concentración de voluntarios que residían en zonas urbanas (78.0%). Igualmente, los datos evidencian que el nivel educativo es un factor asociado positivamente con el compromiso de participar en esta experiencia cívica, ya que los voluntarios y voluntarias con algún nivel universitario (47.1 % en 1996 y 37% en el 2000) y secundario (41.6 % y 49% para los años indicados, respectivamente) se encuentran sobre-representados con relación al promedio nacional.

Sin embargo, los hechos más singulares son la asociación entre integración al proyecto de observación electoral y experiencia previa de participación en organizaciones cívicas, así como la proporción de participación femenina. Efectivamente, ya en 1996 en su gran mayoría (70.2%), los voluntarios de la Red eran miembros de diversos tipos de organizaciones comunitarias, predominando la pertenencia a organizaciones religiosas (27.0%)⁶⁵, juveniles-estudiantiles (15.0%) y territoriales (15.0%). Esta proporción de membresía en organizaciones sociales se elevó a un 87.0% en ocasión de la observación del año 2000. Por último, como bien destacó Clara Báez a propósito de la experiencia del 1996⁶⁶, la observación electoral ha sido el primer espacio de participación política desde la sociedad civil organizada que en República Dominicana ha

⁶⁴ Para los datos del 1996 véase el artículo de Clara Báez: «Observadores y observadoras de la Red: una gran experiencia de participación política», en *Boletín de la Red*, No.12, julio-agosto de 1996. Estos datos no incluyen los menores de 18 años que laboraron en el centro de computo durante las jornadas electorales ni los miembros de la recepción alternativa, entre otros voluntarios. Para la experiencia del 2000 se tomaron los datos publicados en las *Memorias de Participación Ciudadana* correspondiente a ese año.

⁶⁵ Como indicador del pluralismo predominante en la Red, Isis Duarte destaca: "la colaboración armónica de diferentes credos. En efecto, del total de voluntarios que declaró pertenecer a una organización religiosa (1,274), un 61.0% era católico y el 39.0% evangélico". Agregando además, que los evangélicos estaban sobrerrepresentados en la Red ya que, a nivel nacional, para 1994, sólo el 9.0% de los ciudadanos declaró pertenecer a esta religión frente a un 70.0% que se autodefinió como católico. Véanse: I. Duarte, "La observación electoral"; También I. Duarte y otros, *Cultura política y democracia en la República Dominicana*, 1994. Santo Domingo: PUCMM, 1996.

⁶⁶ Clara Báez, *Ob. cit.*

concitado una participación masiva de las mujeres, quienes en 1996 representaron el 45% de todos sus miembros y en el 2000 el 47% del total de participantes.

d) Hacia una observación cada vez más integral del proceso electoral

Marcando un avance significativo en la incidencia de la ciudadanía en el control del proceso electoral, los comicios del 2000 han sido los más vigilados de la historia electoral del país, ya que las organizaciones locales de la sociedad civil desarrollaron un amplio programa en la fase preelectoral y que se inició un año antes de las elecciones con la vigilancia de la selección de las candidaturas de los tres partidos políticos mayoritarios. Realizando un formidable esfuerzo disuasivo, este programa dió seguimiento al comportamiento de los principales actores que podían incidir sobre los resultados electorales: autoridades electorales, partidos políticos, candidatos, Presidencia de la República y otros poderes del Estado. (Ver tabla).

Entre los aspectos más novedosos realizados bajo el auspicio de Participación Ciudadana antes de la jornada electoral, se destacan la firma de un pacto de ética electoral entre las principales fuerzas políticas y el monitoreo de su cumplimiento durante la campaña electoral. El día de las elecciones este movimiento cívico no partidista movilizó más de 8,000 voluntarios y voluntarias que presenciaron y ofrecieron testimonio de lo acontecido en los más diversos escenarios (votación en los locales, escrutinio en las juntas electorales, observación itinerante a nivel zonal y municipal). Esta organización también llevó a cabo un exitoso conteo rápido de resultados.

**La observación del proceso preelectoral
Participación Ciudadana. Elecciones Presidenciales del 2000**

Actividad	Objetivo	Resultado
Auditoría al proceso de cedulaación*	Verificar la eficiencia en el proceso de cedulaación llevado a cabo por la Junta Central Electoral, identificar las fortalezas y debilidades, y ofrecer posibles alternativas para la solución de las dificultades enfrentadas en el proceso.	Se publicó un documento que contiene diversas recomendaciones para la agilización y mejora del proceso
Auditoría al padrón electoral*	Verificar la existencia o no de inconsistencias técnicas en el registro electoral, así como la calidad de la información contenida en el mismo	Se publicó un documento que contiene diversas recomendaciones sobre el proceso de conformación del padrón electoral
Observación de la campaña interna de los partidos políticos	Verificar la congruencia en el proceso de elección de los candidatos presidenciales de los tres principales partidos políticos con sus respectivos estatutos y reglamentos electorales, a través del monitoreo de prensa	Se publicó un documento que contiene información comparativa entre los procesos electorales internos llevados a cabo por cada partido, así como un análisis de las violaciones o no a las reglamentaciones internas
Pacto de Ética Electoral	Motivar a los candidatos presidenciales y a los presidentes de los principales partidos políticos a firmar un acuerdo para que el período de campaña electoral se desarrolle de acuerdo a normas éticas	El Pacto de Ética Electoral fue firmado por el presidente en ese entonces, Dr. Leonel Fernández Reyna, 6 candidatos presidenciales (PRD, PLD, MIUCA, UNIDO, PTD y Nueva Alternativa); 5

Actividad	Objetivo	Resultado
<p>presidentes y/o secretarios generales (PLD, PTD, MIUCA, UNIDO y Nueva Alternativa), y el síndico del Distrito Nacional, Juan de Dios Ventura.</p>		
<p>Biografías de los jueces de la Junta Central Electoral, de la Junta Electoral del Distrito Nacional y de las Juntas Municipales</p>	<p>Ofrecer a la ciudadanía información sobre los principales funcionarios que trabajarían en las elecciones presidenciales</p>	<p>Se recopilaron y publicaron las biografías de: 8 de los 11 jueces de la JCE 11 de los 15 jueces de la JEDN 89 de los 113 jueces de las JM</p>
<p>Consulta Ciudadana</p>	<p>Ofrecer un espacio para que la ciudadanía propusiera a los candidatos sus prioridades y que los candidatos presentaran sus propuestas de gobierno</p>	<p>Se llevó a cabo un evento que contó con la participación de los candidatos vicepresidenciales de los 3 partidos mayoritarios (PRD, PLD y PRSC) y los candidatos presidenciales de partidos políticos minoritarios (PTD, Nueva Alternativa y UNIDO).</p>

* Actividades ejecutadas con la asistencia técnica de CAPEL

LA OBSERVACIÓN CUANTITATIVA DE LA JORNADA ELECTORAL

Cuadro Comparativo de los resultados del Conteo Rápido de Participación Ciudadana y el cómputo de la Junta Central Electoral

Partido	Participación Ciudadana	JCE	Diferencia
PRD	49.95	49.87	0.08
PLD	24.83	24.94	0.11
PRSC	24.61	24.60	0.01

Fuente: Participación Ciudadana y Boletín No. 14 de la JCE.

Anexo B

La participación ciudadana en la selección de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia

Bajo el impulso de la Coalición por una Justicia Independiente, formada por la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), la Asociación de Jóvenes Empresarios (ANJE), la asociación de Abogados Empresariales (ADAE) y el Movimiento Cívico Participación Ciudadana surgió la campaña *Transparencia: la propuesta de la sociedad civil* para lograr que la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia se realizara con transparencia.

Díaz Santana destaca otros propósitos de esta Coalición, llamada a jugar un papel trascendental en el proceso que se iniciaba, "impulsar la reforma judicial y promover una elección de juristas de reconocida honestidad, independencia y experiencia profesional a fin de integrar una SCJ que fuera capaz de liderar la independencia y el saneamiento de la justicia".⁶⁷

⁶⁷ Juan Bolívar Díaz, *Memorias del proceso de elección de la Suprema Corte de Justicia*, Santo Domingo, 4 marzo de 2000, inédito.

El primer reclamo de la Coalición fue que el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) permitiera a la sociedad en general la presentación de candidatos a integrar la Suprema Corte, y que la elección fuera un proceso transparente, además de participativo. Ese objetivo comenzó a movilizar muchas otras instituciones y personalidades, así como a directores, editorialistas, articulistas y comentaristas de los medios de comunicación social. En marzo de 1997 el CNM aceptó el reto y convocó a instituciones y personas interesadas a que presentaran candidatos y candidatas a jueces de la SCJ.

La tarea inmediata de la Coalición fue promover que numerosas instituciones sociales reconocidas presentaran candidaturas, mientras insistía en la necesidad de que el CNM definiera el perfil del juez idóneo, que se publicara el procedimiento a seguir para la elección y que ésta se hiciera en público. Con estas demandas la Coalición buscaba enfrentar el propósito de algunos dirigentes políticos de repartirse la integración de la SCJ.

El 5 de mayo de 1997 la Coalición publica en el Listín Diario y otros periódicos un comunicado bajo el significativo título de "*La Transparencia es Vital en la Selección de los Jueces*", la misma reclamaba que los dirigentes de los partidos políticos fueran excluidos de la SCJ, lo mismo que aquellos abogados que el rumor público señalaba con un ejercicio profesional "no ético", y los que por razones de edad o de salud no posean la lucidez o el dinamismo deseables. En el mismo documento la Coalición publicó también el de un *perfil del juez idóneo*, señalando que la sociedad necesita "jueces íntegros, capacitados, laboriosos, con independencia de criterio y conciencia social. Por su lado, quien fuera elegido como Presidente de la SCJ, debía reunir además las dotes de buen administrador de recursos, tanto humanos como materiales, con experiencia acumulada en la gestión de ambos".

Para entonces la Coalición había iniciado *una campaña de medios*, a través de la prensa escrita, emisoras de radio y televisión, promoviendo la independencia de la justicia, la presentación de candidaturas a jueces de la SCJ y la transparencia en la elección de los mismos.

El plazo para la presentación de candidaturas fue extendido por el CNM hasta mayo, cuando se anunció que 252 abogados y abogadas habían sido presentados como candidatos a integrar el máximo tribunal de justicia, por muy diversas instituciones sociales, por partidos políticos y por personas individuales. Muchos se habían propuesto a si mismos.

Con fecha del 4 de junio la Coalición publica un comunicado en el que anunciaba un *coloquio televisivo* en dos fases con los candidatos y candidatas que concitaban más apoyo de las diversas instituciones de la Sociedad Civil.⁶⁸ Las cuatro entidades en coalición llamaron la atención sobre el hecho de que en las candidaturas había un número significativo de reconocidos juristas, incluyendo una proporción considerable de abogadas y de juristas del interior del país.

Precedido de una amplia campaña informativa y publicitaria, el coloquio se llevó a cabo los días 15 y 16 de junio en horario de 9 a 11 de la noche y por el Canal 2 de Teleantillas, siendo reproducido por numerosos canales locales y estaciones radiofónicas de todo el país. Aunque cinco de los invitados no aceptaron participar en el coloquio, este tuvo un éxito impresionante. El formato del coloquio consistió en la presentación de los datos curriculares básicos de los candidatos y candidatas más propuestos por la Sociedad Civil. De una urna se extraían al azar preguntas fundamentales para que los convocados expusieran sus criterios jurídicos. Las preguntas habían sido elaboradas previamente por dirigentes de las instituciones de la Coalición. También se invitó a dirigentes de otras entidades sociales para que presenciaran el coloquio y pudieran formular preguntas a los candidatos y candidatas.

El coloquio televisivo habría de tener un fuerte influjo en la elección de los jueces, por haber masificado y transformado la elección de una SCJ idónea en un tema de debate público de cara al país y haber promovido excelentes candidatos, sino porque marcaría la pauta con la que el CNM integraría finalmente la SCJ mediante la presentación de currículos y preguntas en sesiones televisadas.

Cuando era inminente que el CNM se abocaba a la elección, creció el activismo en todos los frentes. Dirigentes de los partidos mayoritarios defendían públicamente su derecho a optar para jueces de la SCJ y aducían que la Sociedad Civil promovía candidatos vinculados a intereses privados. Abogados, periodistas y dirigentes sociales defendieron en numerosos artículos la necesidad de una independencia política de los jueces, acorde con el artículo 147 de la Ley de Organización Judicial que prohíbe a los jueces, representantes del ministerio público y a funciona-

⁶⁸ El procedimiento para identificar esas candidaturas fue el siguiente: se reunieron las propuestas de 38 organizaciones profesionales, empresariales, sindicales, religiosas, cívicas. Al cotejarse se escogieron las 29 candidaturas que aparecían en por lo menos 4 de las propuestas. Algunas candidaturas figuraron hasta en una docena.

rios y empleados judiciales “servir intereses de partidos en el ejercicio de sus funciones o deberes o fuera de este ejercicio”.

El 19 de junio sesionó el CNM y preseleccionó a 48 de los 252 candidatos y candidatas propuestos. Aunque también se anunció que los integrantes del Consejo se reservaban el derecho de proponer otras candidaturas, cosa que fue vista con suspicacia y provocó un rechazo de la Coalición que entendía que de los preseleccionados podía salir una excelente SCJ. En otra sesión, el 27 de junio, el CNM redujo a 30 sus preseleccionados. Para entonces la Coalición había pasado a una fase de acciones públicas, con una “*Caminata por la Salud de la Justicia*”, celebrada en el parque Mirador del Sur el 2 de julio, con asistencia de cientos de personas, muchas de ellas dirigentes sociales. Otra tarde la caminata fue hacia el Palacio Nacional, donde líderes de la sociedad civil entregaron una comunicación dirigida al CNM demandando que publicaran definitivamente los criterios para la elección y que ésta se hiciera de manera pública.

El 2 de julio, el CNM conoció de las objeciones formuladas por instituciones de la sociedad civil contra candidatos y candidatas vinculados a partidos o acusados de irregularidades en el ejercicio profesional o de la judicatura y los cuestionamientos que se formulaban a otros por su avanzada edad. No trascendió decisión alguna. Mientras tanto, el 10 de julio de 1997 la Cámara de Diputados convirtió en ley, el proyecto que elevó de 11 a 16 los integrantes de la SCJ, creando tres cámaras. Ese mismo día el entonces presidente Leonel Fernández promulgó la nueva ley.

La ofensiva contra la repartición política de los jueces fue tan contundente que uno de los políticos que la promovían, Rafael Peguero Méndez, entonces presidente de la Cámara de Diputados, reconoció en el periódico *Hoy* del 22 de julio que la sociedad civil había ganado la batalla para impedir la politización de la SCJ. Con todo, el 23 de julio un nuevo comunicado de la Coalición insistió en rechazar la repartición política de la SCJ, al tiempo que reafirmaba el perfil del juez idóneo y urgía el establecimiento de mecanismos transparentes de elección.

El 24 de julio el CNM decidió la celebrar vistas públicas para elegir los 16 jueces, fijando las fechas del 31 de julio, 1 y 2 de agosto, en el Palacio Nacional y en sesiones que comenzarían a las 8 de la noche. Integrantes del Consejo adicionaron otros dos candidatos, que ahora serían 30. En la misma fecha la senadora por el Distrito Nacional, Dra. Milagros Ortiz Bosch, pidió públicamente “superar dificultades, evitar sorpresas y crispaciones que la sociedad dominicana no necesita”, mien-

tras abogaba por un consenso en beneficio de una justicia honesta, trabajadora, independiente y ausente de reparto.

Finalmente, el CNM celebró las tres sesiones televisivas con los candidatos. Algunos de los 30 quedaron descalificados al no presentarse. Y en la madrugada del 3 de agosto concluyó la elección. La opinión pública acogió la elección como un gran triunfo, destacándose el papel jugado por el Presidente Leonel Fernández y por la senadora Milagros Ortiz Bosch.

Cuando se pasa balance de los resultados de este proceso de elección de los miembros de la SCJ se destaca la importancia de la presión ejercida desde la sociedad civil y el efecto de la campaña realizada por la Coalición. Entre los aspectos más relevantes se destacan los siguientes:

Se logró una importante participación femenina en la composición de la SCJ, con una proporción de un 31%, 5 de los 16 jueces;

Tal como había sido demandado por la sociedad civil organizada, ninguno de los jueces escogidos tenía la categoría de dirigente de algún partido político.

Los datos que presentamos a continuación pueden considerarse indicadores del éxito de la campaña de la coalición: 12 de los 16 jueces escogidos, fueron presentados y promovidos por la sociedad civil y entre ellos 6 escogidos por unanimidad del CNM: Ana Rosa Bergés, Víctor José Castellanos, Julio Ibarra Ríos, Luciano Pichardo, Julio Aníbal Suárez y Bernardo Fernández Pichardo. Aunque éste último declinaría, sorpresivamente su elección, unas horas después.

El éxito fue tan resonante, que la campaña de la coalición quedaría como paradigma de participación de la sociedad civil en la gestión pública. Y ha obligado a las instituciones que la integraron a mantenerse en la promoción de la independencia y fortaleza del Poder Judicial, en la independencia del Ministerio Público y en la lucha por la asignación de mayores recursos presupuestarios a ese Poder del Estado.⁶⁹ Con relación a los avances logrados en materia judicial, Ricardo Valverde, en un estu-

⁶⁹ El grupo que protagonizó esta experiencia ha continuado creciendo en términos de integración de otras organizaciones de la sociedad civil y de ejecución de nuevas acciones. Al momento de redactar esta monografía a la *Coalición por una Justicia Independiente* se había agregado el Centro de Estudios P. Juan Montalvo y la alianza estaba auspiciando una lucha "Por el rescate del Colegio de Abogados de la República y su inserción en la lucha por la Reforma Judicial".

dio comparativo de las experiencias regionales realizado en 1999, expresa que, en los últimos años, “el sistema judicial dominicano es uno de las más dinámicos de América, pasando de ser de un sistema deprimido, cuestionado y con serias falencias en cuanto a credibilidad e independencia en relación con otros poderes, a ser uno de los más abiertos, transparentes y practicante de la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre sus actividades y recursos”.⁷⁰

A fin de aportar elementos para una ponderación del caso dominicano en el contexto regional, a seguida se reseñan seis experiencias de reforma del poder judicial que se han realizado en América Latina con la participación importante de grupos cívicos o coaliciones, y que no solo se han impulsado a partir de una diversidad de motivaciones y estrategias de integración de la ciudadanía, sino que ofrecen un panorama amplio de mecanismos que han resultado idóneos para lograr una acción ciudadana realmente efectiva.

⁷⁰ “Investigación sobre el acceso a la justicia en la República Dominicana”, en *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en siete países de América Latina*, BID-IIDH, 2000, p. 331.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, Eréndira y Oscar Castro Soto. "Participación ciudadana y gobierno local" en *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y otras instituciones. Internet, 21/12/2000.
- Alvarez Valdez, Francisco. "Incidencia de la Sociedad Civil en la Reforma Judicial. La experiencia dominicana" en *Conferencia reforma Judicial: Una tarea inconclusa. Perspectiva de la Sociedad Civil*. Panamá: Alianza Ciudadana Pro Justicia. 24 y 25 de octubre del 2000.
- Báez, Clara. «Observadores y observadoras de la Red: una gran experiencia de participación política» en *Boletín de la Red*, No.12, Participación Ciudadana, julio-agosto, 1996.
- Baño, Rodrigo. "Participación Ciudadana, elementos conceptuales" en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Correa y Marcela Noe, Editores, Santiago: FLACSO-Sede Chile, 1998.
- Brea, Ramonina y otros. *Estado de situación de la democracia dominicana, (1978-1992)*. Santiago: PUCMM/PID, 1995.
- Cabral, Manuel José y otros. "Descentralización Fiscal en República Dominicana" en *¿Descentralizar en la República Dominicana?* Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 1997.

Cárdenas Rojas, Marcela. *Sociedad Civil y Justicia: Algunas Experiencias*. Encontrado en la Red Mundial el 24 de diciembre de 2000: www.oas.org/Juridico/spanish/adjust27.htm.

República Dominicana. *Constitución Dominicana*, 1994.

Cunill Grau, Nuria. *Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, 1991.

_____. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad, 1997.

_____. "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública: Retos de las reformas de segunda generación?" en *Nueva Sociedad*, Caracas, marzo-abril, 1999.

Cunill Grau, Nuria; Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998

Díaz Santana, Juan Bolívar. *Trauma Electoral*. Santo Domingo: Editorial AA, 1996.

_____. *Memorias del Proceso de Elección de la Suprema Corte de Justicia*, 4 marzo de 2000. (inédito).

Duarte, Isis. "Plan Integral de Observación Electoral del 2000" en *Boletín de Participación Ciudadana*, Año 3, No. 11, Santo Domingo, 1999.

_____. "Discurso en la presentación pública de la Red Ciudadana de Observadores de Participación Ciudadana", en *Boletín de la Red*, No. 6, Nov./Dic. de 1995.

_____. "La observación electoral en la República Dominicana: el valor democrático de la participación ciudadana" en *Ciencia y Sociedad*, Vol. XXI, No. 3, julio-septiembre, INTEC, 1996.

Duarte, Isis y otros, *La cultura política de los dominicanos, entre el autoritarismo y la democracia*, Santiago: PUCMM/PID, 1995.

Duarte, Isis y otros. *Cultura política y democracia en República Dominicana*, 1994. Santiago: PUCMM/PID, 1996.

Duarte, Isis; Brea, Ramonina; Tejada Holguín, Ramón. *Cultura política y democracia en la República Dominicana*, 1997. Santo Domingo: PUCMM, 1998.

Duarte, Isis y Vianela Díaz. *Los comicios presidenciales del 2000: un eslabón importante en la consolidación del sistema político-electoral dominicano*, 2000. (inédito)

El Nuevo Diario del 2 de abril de 1996.

"Emergencia de la Sociedad Civil". En *Panel Ciudadanía y Poder Local*. Encontrado en la Red Mundial el 27 de diciembre de 2000: <http://menorca.infotelecom.es/fmc/actualitat.mataro/panel3.html>.

Espinal, Rosario. "Elecciones dominicanas en la década de los noventa". En Juan Rial y Daniel Zovatto G., Ed., *Urnas y desencanto político*. San José: IIDH/CAPEL, 1998.

Hartlyn, Jonathan. "The Dominican Republic's Disputed Elections" en *Journal of Democracy* Vol. 1, No. 4, 1990.

"Iniciativas de los países de América Latina" en *Libro de Consulta sobre la Participación Ciudadana*. Encontrado en la Red Mundial el 10 de enero de 2001: iadb.org/ext/español/políticos/participa/sec5.htm.

- Merino, Mauricio. "La participación de la ciudadanía en la 'democracia'" en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, No.4, IFE, México. www.agora.net.mex/12/05/00.
- Morán, María Luz. *La construcción del discurso sobre la participación en la cultura política española*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Hemeroteca Virtual ANUIES. Encontrado en la Red Mundial el 12 de octubre de 2000: www.hemerodigital.unam.mx/.
- Participación Ciudadana. *Declaración de Principios*, s.f.
- _____. Carta dirigida a la JCE del 19 de febrero de 1996.
- _____. *Informe del Consejo Nacional a la Asamblea General Ordinaria del 23 de noviembre de 1996*.
- Prats, Joan. *Marco Teórico de la Participación Ciudadana*. Encontrado en la Red Mundial: www.sdmic.org.ni/participacion_ciudadana/marco_conceptual.htm
- Ray Guevara, Milton. "La Justicia como servicio público y Soporte Efectivo de la democracia y de la política social" en *Seminario políticas de concertación para las reformas sociales y disminución de la pobreza*. PNUD-PUCMM, 1993.
- República Dominicana, Junta Central Electoral. *Disposiciones referidas a la observación electoral para los comicios del año 1996*, Santo Domingo, 16 de enero de 1996.
- _____. Junta Central Electoral. Resolución No. 14-96 del 12-3-96.
- Restrepo Botero, Darío I. *Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*. Encontrado en la Red Mundial el 19 de diciembre de 2000:

Sánchez Morón, Miguel. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

Tirado Mejía, Alvaro. "Integración y Democracia en América Latina y el Caribe" en *El reto de la democracia una visión de Conjunto*. Encontrado en la Red Mundial el 10 de febrero de 2001: wwwiadb.org/intal/publicaciones/tirado_mejia.pdf.

Valverde, Ricardo. "Investigación sobre el acceso de la justicia en la República Dominicana" en *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en siete países de América Latina*. BID- IIDH, 2000.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Leopoldo Artiles

Obtuvo su Doctorado en el Programa de Estudios Comparados de Discurso y Sociedad y en Sociología en la Universidad de Minnesota. Realizó una maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México. Ha sido profesor en varias universidades nacionales y ha escrito varios ensayos sobre discurso empresarial, teoría de la ideología y del discurso, que han sido publicados en revistas nacionales. Es autor del libro *Análisis del Discurso: Introducción a su teoría práctica*, co-autor del libro *Movimientos Sociales Dominicanos: Identidad y dilemas* y co-autor de *¿Descentralizar en República Dominicana?». Actualmente es Coordinador del Área de Análisis de Conflictos del Centro para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos (CEPRC) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).*

Vianela Díaz

Licenciada en Educación en la PUCMM. Se ha dedicado al área de educación ciudadana con organizaciones comunitarias y cívicas. Es especialista en estrategias y metodologías para la educación popular y el trabajo con grupos. Se desempeñó como Directora de Educación Ciudadana en el movimiento cívico Participación Ciudadana, siendo responsable del proceso de capacitación de la red de voluntarios de la observación de las elecciones del 1998 y del 2000. Ha elaborado una diversidad

de materiales educativos, entre los que se encuentran *Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias; Liderazgo democrático y participación ciudadana y Estado, Democracia y Ciudadanía*.

Isis Duarte Tavárez

Con una licenciatura en Sociología realizó estudios de maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, es probablemente la socióloga dominicana con mayor experiencia en investigaciones empíricas. Se ha desarrollado como coordinadora de investigaciones sociales en el Instituto de Estudios de Población y Desarrollo. En los últimos 6 años ha coordinado el grupo de investigación que realiza las encuestas sobre cultura política y democracia. Es autora de numerosos libros y ensayos, entre los cuales se destaca *Capitalismo y superpoblación en Santo Domingo* (1980), obra merecedora del Premio Nacional de Ensayo. Entre sus trabajos sobre situaciones que afectan a la mujer dominicana se encuentran: *Condiciones sociales del servicio doméstico* (1976), *Fuerza laboral infantil en Santo Domingo* (1979), *Población y condición de la mujer* (1989), *Menores en circunstancias especialmente difíciles en República Dominicana* (1991) y *Hogares dominicanos* (1995). Fue Directora Técnica de la Red Ciudadana de Observadores Electorales auspiciada por Participación Ciudadana. En la actualidad se desempeña como Directora del Área de Observación electoral de esa entidad.

Flavio Darío Espinal

Posee una licenciatura en Derecho (Summa Cum Laude) en la PUCMM, una maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Essex, Inglaterra, y un doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Virginia, Estados Unidos. Fue Embajador de la República Dominicana ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la cual ocupó, entre otras, las posiciones de Presidente del Consejo Permanente y de Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Ha publicado

numerosos artículos y ensayos sobre política y temas constitucionales en diferentes órganos académicos, y es autor del libro *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*. Ha sido profesor de derecho y política en la PUCMM y fue el primer director del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de esa institución. En la actualidad es Director del Centro para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos (CEPREC) de la PUCMM.

Pedro A. Hernández

Su formación incluye un diplomado en Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Es docente del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) e investigador de la temática urbana y municipal del Equipo de Investigación Social (EQUIS) de dicha universidad. Se ha dedicado a la investigación, difusión y formación de recursos humanos en política y gerencia social. Es autor de varios libros y ensayos sobre descentralización y gerencia municipal. Actualmente desempeña el cargo de coordinador del componente de Elaboración de Políticas del Programa de Modernización y Reestructuración del Sector Salud, de la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSR).

José Oviedo

Doctor en Sociología en la Universidad de Pittsburgh. Director del Programa Caribeño de Gestión Pública de la PUCMM auspiciado por la Unión Europea. Fue Director Ejecutivo del proyecto Fortalecimiento de la Democracia a través de la Sociedad Civil, PUCMM-Grupo de Acción por la Democracia. Ha sido autor, coautor o editor de varios libros, entre ellos *The Postmodern Debate in Latin America* (Duke University Press) y *Estrategias de Gestión Pública* (PUCMM-Universidad Rey Juan Carlos I, España, en proceso de edición). Ha publicado más de veinte artículos especializados en revistas nacionales e interna-

cionales, incluyendo publicaciones en Estados Unidos, Venezuela, Francia y Argentina; ha dictado conferencias en instituciones tales como la Universidad de Roma, Universidad de Minnesota, FLACSO-Chile, Instituto Ortega y Gasset de España, Universidad de Puebla, México.

Marcos Villamán

Su educación incluye una Maestría en Sociología, un Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Iberoamericana de México y un Doctorado en Teología en el Instituto Teológico de Estudios Superiores de México. Fue Presidente de la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial y Director Ejecutivo Nacional del Plan Comunidad Digna. También se desempeñó como Encargado del Área de Participación de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Ha sido profesor del área de ciencias sociales del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Autor de varios libros, entre ellos *Democracia y transición*, *Mesianismo y poder en el Evangelio de Marcos*, *Leyendo el Evangelio de Lucas*. Ha publicado numerosos artículos en revistas de circulación nacional e internacional. Actualmente se desempeña como Jefe de Opinión del Periódico *El Caribe*.

INDICE

PRESENTACIÓN	7
--------------------	---

CAPÍTULO I

REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN:

DILEMAS, TENSIONES E INTERRELACIONES

<i>José Oviedo</i>	11
1. Las grietas de la representación y la demanda de participación	11
2. Las paradojas de la representación	19
3. La cuestión de la autonomía del Estado	24
4. Los problemas de la representación	30
5. Sociedad civil y participación ciudadana	38
Bibliografía	52

CAPÍTULO II

GESTIÓN ESTATAL Y PARTICIPACIÓN

<i>Flavio Darío Espinal</i>	55
1. Introducción	55
2. Gobierno fuerte, gobierno democrático	57
3. Estado y consolidación de la democracia en América Latina	60
4. Reforma del Estado: equilibrio de poderes, controles horizontales y modernización administrativa	67
5. Sociedad civil, participación y gestión estatal	75
6. Conclusión	82
Bibliografía	84

CAPÍTULO III

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: CIUDADANÍA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

<i>Marcos Villamán</i>	89
1. Introducción.....	89
2. Algunas transformaciones en la concepción de la participación en la sociedad dominicana	92
3. La práctica educativa y las demandas y propuestas de participación.....	99
4. Participación y calidad de la educación: ciudadanía y proceso educativo	107
5. A manera de conclusión	120
Bibliografía	121

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS DE DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA

<i>Leonoldo Artiles Gil</i>	125
1. Introducción.....	125
2. Descentralización, reforma del Estado y poder local en América Latina	131
3. Participación y privatización: conjunciones y disyuntivas	136
4. Evaluación de los proyectos de descentralización ..	141
5. Evaluación de los proyectos de participación	151
6. Conclusiones generales	157
Bibliografía	160

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DOMINICANO

<i>Pedro Hernández</i>	163
1. Características generales	163
2. Relación entre lo político y lo social	172
3. Obstáculos que bloquean la participación social	182
4. Condiciones de la participación social	185
5. Mecanismos de participación social	188

6. Cambios requeridos para la participación social	200
Bibliografía	205

CAPÍTULO VI

OTROS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN: CONTROL DEL EJERCICIO GUBERNAMENTAL POR LA CIUDADANÍA

<i>Isis Duarte y Vianela Díaz</i>	209
1. Introducción.....	209
2. La singularidad y características de la participación ciudadana	210
3. La participación ciudadana en América Latina: modalidades y formas	216
4. Las experiencias nacionales de control del ejercicio gubernamental por la ciudadanía	227
5. Conclusiones	244
Anexos	249
Bibliografía	261
Nota sobre los autores	267

PUBLICACIONES

COLECCIÓN CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

Ramonina Brea. *Temas para la agenda política nacional.*

_____. *Encuentros de organizaciones populares: propuestas de reformas políticas,* 1994.

_____. *Propuestas para la reforma constitucional en la República Dominicana,* 1994.

Manuel J. Cabral, Rosina De la Cruz Alvarado, Pedro O. Gamundí Peña, Eduardo Jorge Prats, José Oviedo y Juan Manuel Pellerano. *Constitución y economía. Planteamientos para la reforma constitucional en materia económica,* 1996.

Agenda nacional de desarrollo: Planes de acción para las diez principales prioridades. (Vol. II) (en colaboración con el GAD), 1996.

José Luis Alemán y Miriam Díaz Santana. *Políticas y programas sociales. Menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica,* 1996.

José Luis Alemán. *¿Desarrollo con pobreza? Reforma social y disminución de la pobreza,* 1997.

Miriam Díaz Santana. *Las organizaciones no gubernamentales y su incidencia en las áreas: menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica,* 1997.

Leopoldo Artiles, José Oviedo, Manuel José Cabral, Tirsis Quezada, Ramón Morrison y Rafael Emilio Yunén. *¿Descentralizar en República Dominicana?* 1997.

José Luis Alemán, Rosina Alvarado, Francisco Alvarez, Ivelisse Mieses y Tamara Sosa. *Cámara de Cuentas y rendición de cuentas en República Dominicana*, 1999.

Experiencias de desarrollo local y descentralización. Análisis de 52 experiencias nacionales, 2001.

SERIE EDUCACIÓN CIUDADANA

Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

Ramón Tejada Holguín. *El régimen democrático y la democracia dominicana*.

Fabio A. Abreu y Ricardo González Camacho. *Los derechos y deberes del ciudadano dominicano en la cotidianidad*.

Fran Cáceres Mendoza. *La participación ciudadana, los procesos electorales y otros ámbitos de adopción de decisiones*.

Jorge Cela. *Construyendo entre todos y todas la democracia municipal*.

Margarita Cordero. *Igualdad de las mujeres: un nuevo reto para la democracia*.

Leopoldo Artilles Gil. *El nuevo rol de la ciudadanía*.

Faustino Collado. *La Constitución Dominicana: características, reforma y manera de modificación*.

Pedro Hernández. *Gobierno local y gestión municipal en República Dominicana: realidades y perspectivas*.

Ramón Tejada Holguín. *El sistema político y la democracia dominicanos 1978-1997*.

Pedro A. Hernández y Faustino Collado. *Representación y elecciones municipales en República Dominicana.*

Guillermo Moreno. *Subvertir la política.*

Walter Cordero. *La discriminación racial: orígenes y manifestaciones.*

Rosalía Sosa. *¡A la Cárcel! La protección de los derechos por la justicia.*

Jorge Cela. *Vamos a respetarnos. Apuntes para una comprensión y superación de las prácticas paternalistas.*

Clara Báez. *El control ciudadano: posibilidades y mecanismos.*

Rafael Emilio Yunén. *Gestión ambiental y urbana en la República Dominicana.*

José Luis Alemán. *Soberanía responsable de los contribuyentes. República Dominicana. Proyecto 2000.*

Roberto Obando Prestol. *Los poderes del Estado.*

José Oviedo. *Cabeza de Medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo.*

Sagrada Bujosa. *La violencia intrafamiliar: obstáculo para el proceso democrático y el desarrollo humano.*

Ricardo González Camacho. *El sujeto popular urbano. Aportes de las organizaciones comunitarias de base a la construcción de la democracia dominicana.*

Magino Corporán. *La integración ciudadana de las personas con discapacidad: un reto para la democracia.*

Radamés Martínez. *Convivir en solidaridad y armonía con el ambiente.*

Gustavo Díaz. *Metodología participativa. ¿Cómo elaborar una agenda de desarrollo participativa?*

José Angel Aquino. *Los distritos electorales. Cualificando la representación democrática.* (En prensa)

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de febrero del 2002
en los talleres gráficos de
Editora Centenario, S.A.

Av. Monumental No. 6, Cristo Redentor
Santo Domingo, República Dominicana

VERITAS ET SCIENTIA



1962

PUCMM-BRHC



1159660