

**Palabras de Juan Castillo, director ejecutivo de la Fundación Solidaridad,  
en la presentación del Informe de Desarrollo Humano 2008  
Santo Domingo, 28 de mayo de 2008**

Buenas tardes para todos y todas las presentes.

Aprovecho la ocasión para agradecer la distinción que me otorga la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD, al invitarme a comentar los capítulos II y III del Informe de Desarrollo Humano 2008.

Como el informe es en sí mismo una formidable pieza que con rigurosidad académica ha construido el grupo de reputados y reputadas investigadores/as que encabeza Miguel Ceara Hatton, voy a hacer algunas reflexiones, más desde el ámbito de la vivencia práctica que desde los conceptos, sin mayor pretensión que la de testimoniar sobre algunos procesos sociales en marcha.

El capítulo II, titulado: “El empoderamiento social: poder que se construye y conquista” nos introduce planteándonos como idea fuerza que *“El empoderamiento social, la movilización y participación son la garantía de la sociedad para tener un verdadero estado de derecho y acceso equitativo a bienes públicos de calidad”*. En ese sentido, se asume que el empoderamiento de la gente es una forma de construir voluntades colectivas, para promover un proyecto común.

Sin embargo, para alcanzar tal propósito se hace necesario la construcción de ciudadanía, la cual puede lograrse a partir de elementos claves como son: acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y capacidad organizacional para el interés común, entre otros.

El concepto de ciudadanía sintetiza el conjunto de principios, valores, actitudes y modos de conducta a través de los cuales las personas se reconocen como pertenecientes a una comunidad, ubicadas en un espacio geográfico, sujetas de derechos y obligaciones y con capacidad de influencia o de representación en el gobierno y/o en la conducción de la sociedad.

Según propone Jordi Borja “(...) la ciudadanía se origina en las ciudades, caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la apertura al exterior. Es "civitas", lugar del civismo, o participación en los quehaceres públicos. Es "polis", lugar de política, de ejercicio de poder”.

Ahora bien, la ciudadanía se ejercita a través de la participación, la cual a su vez debe ser vista en tres dimensiones:

1. **Como derecho.** Como la facultad de los ciudadanos de involucrarse en el quehacer social para influir en el devenir de su comunidad.
2. **Como deber.** Como la responsabilidad que tiene la ciudadanía de participar en los asuntos públicos.
3. **Como mecanismo.** Como el instrumento mediante el cual se pueden ejercer derechos y deberes.

Desde nuestro punto de vista, el Informe hace un importante aporte al avanzar en la construcción de instrumentos que permitan medir y entender los procesos sociales vinculados a la participación de la ciudadanía y a la construcción de espacios de poder en las comunidades. Así, la formulación de un **Índice de Empoderamiento Social** permite unas primeras aproximaciones en la medición del empoderamiento ciudadano.

A pesar de que en nuestro país existe un déficit en la disponibilidad de datos confiables, las seis variables definidas: género, confianza interpersonal, pertenencia, participación, movilización y confianza en las instituciones, permiten tener una lectura sobre por qué algunos procesos son más sostenibles en unas comunidades y en otras no; por qué hay regiones donde se registra lo que podemos llamar “**corredores de la participación**”, es decir, regiones donde se verifican procesos dinámicos de participación social que con sus altas y sus bajas constituyen señas distintivas de regiones, provincias y municipios.

Sin dejar reconocer que el empoderamiento social aún tiene una limitada calidad y que tal como explica el informe, esto también puede determinarse por medio de estudios focalizados de experiencias exitosas, es en el ámbito de la participación ciudadana, donde se registran algunos importantes **avances**, a los cuales indiscutiblemente están ligadas las organizaciones de la sociedad civil, por medio de múltiples y variadas iniciativas, tales como:

- **Mejora de los procesos electorales** a partir de la incorporación de miles de voluntarios en la observación de los mismos, como mecanismo de disuasión de la cultura del fraude.
- La participación de la sociedad civil en la construcción de propuestas dirigidas a reformar el Estado dominicano y promover procesos de descentralización sectorial y territorial.
- **Diferentes procesos participación** que se van ampliando y haciendo sostenibles:
  - Presupuesto Municipal Participativo.
  - Planes estratégicos municipales.
  - Agendas barriales.
  - Políticas municipales para la equidad de género.
  - Diagnósticos participativos
  - Pactos locales.
  - Y en el rol cotidiano que juegan las juntas de vecinos, las cuales a menudo constituyen la única voz con que cuenta la comunidad para el ejercicio de sus derechos.
- **Numerosas y variadas experiencias de autogestión** desarrolladas principalmente con la participación de las comunidades y desde una perspectiva que promueve el desarrollo local.

### **El caso del Presupuesto Municipal Participativo (PMP)**

Es un medio de participación de la ciudadanía en la definición del presupuesto municipal; es un proceso a través del cual se establecen consensos acerca de en qué y cómo se gastarán los fondos del gobierno municipal y lo que se prevé recaudar por un período de un año. Es, antes de todo, una forma concreta y directa de participación.

Es un mecanismo que está íntimamente vinculado a la democracia, lo institucional, lo político, lo social, lo económico y lo cultural:

**En el ámbito democrático**, es un instrumento de primer orden para fortalecer la democracia participativa, es decir, dar solución a los problemas comunitarios de manera colectiva y responsable, con concertación directa entre los/as ciudadanos/as, las autoridades municipales y las demás fuerzas locales.

**En lo político e institucional**, es un medio para democratizar el acceso a la institución pública local y a los asuntos políticos en general; al mismo tiempo que mejora el enlace entre el pueblo y este ámbito, crea confianza y reacredita la práctica política por parte de la ciudadanía.

**En lo social**, es un medio para promover la equidad de género, mejorar la relación entre los/as munícipes y divulgar los principios de solidaridad entre todas las partes participantes del proceso.

**En lo económico**, es una herramienta de planificación financiera y un recurso para gestionar de la manera más provechosa los ingresos y egresos públicos municipales.

**En lo cultural**, es un medio para cambiar las mentes y las costumbres centralizadas, clientelistas y machistas que dominan la sociedad dominicana.

Además de promover la participación de la ciudadanía, el PMP es una apuesta política que impulsa el empoderamiento de los/as ciudadanos/as y la ampliación de la base de la democracia, que se sitúa más allá de la elección de representantes.

### **El caso de Villa González.**

El municipio de Villa González se ha constituido en una importante referencia en materia de participación social. La continuidad y permanencia del proceso de Presupuesto Municipal Participativo, iniciado en el año 1999 durante la gestión del Lic. Víctor D'Aza, hoy director ejecutivo de la FEDOMU, mediante una Alianza para el Desarrollo Local articulada con el conjunto de organizaciones de base de ese municipio y con el acompañamiento técnico de la Fundación Solidaridad, le han permitido ganarse ese reconocimiento.

La sostenibilidad del proceso durante nueve años consecutivos ha sido posible, entre otros factores, a los siguientes:

- Se ha visto como parte de un proceso social participativo de desarrollo municipal que va más allá de las coyunturas políticas de un momento determinado.
- La apropiación del proceso por parte de las autoridades municipales y de los/as ciudadanos/as (dirigentes comunitarios y actores sociales).
- Los mecanismos de coordinación y consultas ciudadanas están reglamentados.
- Equipo de Seguimiento reconocido por las autoridades municipales.
- Realización periódica de Encuentros de Rendición de Cuentas.
- Alcance de un nivel alto de documentación de la experiencia.
- El compromiso de las autoridades y de las OSC para darle continuidad y calificación al proceso.

Pero sobre todo y lo que a nuestro entender constituye el punto más importante, es el enfoque de que esta iniciativa se ha venido desarrollando a partir de una visión que la asume como un proceso en construcción que debe estar abierto al aprendizaje, que no pretende descartar otras experiencias ni obviar las numerosas propuestas provenientes, tanto de la misma República Dominicana, como de otros países de América Latina, sino que aprecia que los procesos sociales que implican una participación plena y auténtica de las comunidades sólo son viables cuando toman seriamente en consideración todos los factores económicos, sociales y culturales del territorio y la sociedad de los que son parte.

## Otras experiencias.

Es de justicia resaltar que coincidiendo con el Informe, el cual nos plantea que la región Norte es la que cuenta con un mayor Índice de Empoderamiento Social, y donde más se utilizan las capacidades individuales para la acción colectiva, impulsando así el desarrollo humano en la región, se pueden identificar numerosas buenas prácticas que, como señalamos anteriormente, pueden visualizarse en una especie de **corredor de la democracia local y la participación**, encontrándonos con Presupuestos Municipales Participativos y Consultivos de diferente intensidad en la mayoría de los municipios: procesos de planes estratégicos en Santiago, Mao, Puerto Plata, Altamira, Villa González, Villa Altagracia y Dajabón, entre otros.

Un aspecto que a nuestro entender tiene una singular importancia son los procesos de animación y capacitación que llevan a cabo varias ONG y la fuerza asociativa de las juntas de vecinos, registrándose asociaciones y federaciones en la mayoría de los municipios de la región.

Sin embargo, importantes retos, muchos de ellos heredados de la cultura política tradicional, tienen por delante las organizaciones sociales para garantizar que estas iniciativas se amplíen, consoliden y sobre todo se conviertan en verdaderos espacios de poder ciudadano que contribuyan con sus conquistas a elevar la calidad de vida de las personas. De manera sintética, se evidencian los siguientes desafíos:

- **Evitar la cooptación por parte de los poderes públicos**, los cuales muy a menudo recurren a la sociedad civil como recurso para legitimar determinadas prácticas y buscando disminuir la capacidad crítica de ésta, incorporándola como parte de sus proyectos políticos. Es importante anotar que la participación de la sociedad civil no puede de ninguna manera constituirse en una forma de desmovilización social, ni como estrategia para contrarrestar las luchas populares, sino que por el contrario deberían complementarse.
- **Institucionalizar las relaciones** de las instancias del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, de manera que las acciones conjuntas entre ellas se desarrollen dentro de un marco institucional que garantice su continuidad y sostenibilidad en el tiempo.
- Recuperar las experiencias positivas acumuladas **tomando como referencia las modalidades de gestión que ya han sido experimentadas** en algunos municipios (Plan Estratégico, Presupuesto Municipal Participativo, Política Municipal para la Equidad de Género, Cabildos Abiertos, etc.), de manera que no se tenga que estar comenzando de cero a diseñar procesos como si nunca se hubieran implementado.
- **Desarrollar capacidad de propuesta**, de manera que su contribución a la formulación de buenas políticas públicas sea efectiva y tangible.
- **Desarrollar la inteligencia y capacidad suficiente para buscar los puntos de entendimiento** con las autoridades y poner a su servicio las habilidades y competencias que han desarrollado.
- **Desarrollar la capacidad técnica adecuada para el monitoreo y seguimiento** a la gestión de las autoridades y constituirse en garantes para que los derechos de la población no sean vulnerados.
- **Evitar la imposición de agenda** por parte de los organismos internacionales a las entidades locales.
- **Defender los espacios de participación** y las conquistas obtenidas por las comunidades, manteniendo y ampliando los procesos ya iniciados.
- Diseñar estrategias que permitan **combatir con éxito el cáncer del clientelismo**.

En el capítulo III: “La descentralización: el poder que se redistribuye”, el informe visualiza la descentralización como la transferencia de decisiones y recursos a diferentes niveles de gobierno y

entidades territoriales; **es el complemento del empoderamiento y la movilización ciudadana**, y una condición para mejorar el desarrollo humano. De esta manera el capítulo III desde su inicio plantea claramente la articulación con los procesos sociales que promueven el empoderamiento ciudadano analizados en el capítulo II del informe.

Se discute en esta parte del informe la relación entre la descentralización y el desarrollo humano, estableciendo que la misma ofrece importantes oportunidades: en lo político porque conduce al empoderamiento; en lo social porque tiene impacto en la equidad intraterritorial e interterritorial; en lo económico, porque facilita eficiencia económica y en lo administrativo porque genera agilidad, transparencia y fiscalización.

Se hace una caracterización del sistema político dominicano planteándose como puntos distintivos: la centralización presidencial, la estabilidad del sistema, debilidades de las instituciones, participación política de la población, la lógica del poder por el poder y la degradación de la política.

El sistema político ha dado muestras de gran estabilidad a través del tiempo, caracterizándose por poca alternabilidad, incapacidad de enfrentar la desigualdad y de crear instituciones sólidas, etc. A largo plazo, ha creado una partidocracia que monopoliza las relaciones entre el Estado y la sociedad, le resta capacidad de mediación al sistema, que se reproduce sin propuestas de solución y degrada la política.

El clientelismo político sobresale como un aspecto que permea los diferentes poderes del Estado, posicionándose como uno de los más importantes desafíos para la sociedad dominicana.

Al igual que en el capítulo II, en esta parte del informe se avanza en la construcción de un sistema de indicadores que permitan formular un Índice de Empoderamiento Político; sin embargo, los resultados que se tienen no son del todo claros, por lo cual habrá que seguir profundizando hasta lograr un instrumento de medición más confiable que permita tener lecturas más esclarecedoras sobre lo que ocurre en el territorio en términos políticos y cuales son los factores causales.

Se destacan datos interesantes como:

- A mayor población votante, menos cantidad de candidatos a las sindicaturas por municipio.
- A mayor pobreza en una provincia, mayor porcentaje de población que vota.
- El porcentaje de mujeres regidoras en todo el país es de 27%, moviéndose entre 19% (Puerto Plata) y 50% Pedernales.

Los avances en materia de descentralización han sido el resultado de tres hechos:

- La reforma constitucional de 1994, que separa las elecciones presidenciales de las congresuales y municipales.
- Transferencia de recursos a municipios (Ley 17 de 1997).
- Esfuerzo de organismos internacionales y multilaterales.

El informe destaca importantes experiencias positivas, como es el caso de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), de la cual se afirma: *“En los pocos años de existencia de la FEDOMU ha logrado reconocimiento y legitimidad tanto en el mundo municipal como en organizaciones de su género y en agencia internacionales de cooperación, algunas de las cuales la tiene como su interlocutor principal para los temas de ayuda a los municipios”*.

Continúa señalando el informe que *FEDOMU tiene el potencial de crear capital social entre los municipios y puede ser la base de un pacto social municipal. No obstante su éxito dependerá de que*

*mantenga su lealtad al municipio y a la ciudadana municipal y no se convierta en instrumento de los partidos políticos.*

En ese contexto, es importante señalar que la FEDOMU puede construir una referencia concreta de descentralización; para ello puede aprovechar al máximo las iniciativas que actualmente tiene en marcha con la instalación de Oficinas Técnicas en las Regiones, en el marco del fortalecimiento de sus Asociaciones Regionales de Municipios, para lo cual puede muy bien tomar como referencia la experiencia de la Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE), que se reconoce en el Informe como una buena práctica.

Se reconocen además como prácticas positivas las relativas a los planes estratégicos de Santiago y Villa González, así como las Mancomunidades de la Provincia de Santiago, de AROMA, en el sur, y Madre de las Aguas, en la vertiente norte de la Cordillera Central.

El informe aborda con amplitud dos aspectos que son de gran actualidad y relevancia. Es el caso del marco jurídico municipal y lo referente a los recursos financieros de los municipios.

La Ley del Distrito Nacional y los Municipios 176-07 ha sido el resultado de un **largo e intenso consenso**. Es una legislación moderna que refuerza las competencias de los municipios sobre su propio suelo y población, **profundiza la democracia participativa en la gestión transparente** y eficiente de los ayuntamientos y los dota de las herramientas necesarias para promover el desarrollo integral y sostenible de sus demarcaciones.

Con esta nueva ley, los municipios reconocen los derechos de sus habitantes, consolidan su autonomía a la vez que se garantizan la coordinación de sus actividades con las demás entidades del Estado y las inserta en toda la legislación vigente; se definen mejor las funciones de los órganos de gobierno del ayuntamiento y se crean mecanismos eficientes de control y transparencia del gasto municipal, como son la creación del contralor municipal y los comités de auditoría social.

En cuanto al gasto municipal y rendición de cuentas, el Informe confirma la dificultad de contar con datos actualizados por parte del gobierno (ya que no se cuenta con ello) y reconstruye la información a partir de información de la Oficina Nacional de Presupuesto para el período 2002-2004, donde se muestra que no se cumplía con la distribución de gastos establecida en la Ley 166-03.

Se cita como ejemplo que por entidades municipales el gasto promedio en servicios personales estaba en 40.8% y la mitad de ellos estaban por debajo de esa media con un máximo de 49% y un mínimo de 28%, lo que significa que en ningún caso estaban el rango de 25% como lo estipulaba la ley 166-03.

En 11 años el empleo municipal se ha disparado, multiplicándose por tres y duplicándose en términos de la PEA total y del empleo público.

Conjuntamente con esta situación se destaca en el Informe que aun cuando la Ley 166-03 establece que a partir del año 2005 las transferencias del gobierno central hacia los municipios serían del orden de un 10%, esto todavía está lejos de cumplirse, quedando como una aspiración pendiente.

La participación ciudadana dentro de la gestión municipal resulta medular de cara a la democracia y a la descentralización de los poderes públicos. Sin embargo, este hecho por sí sólo, aunque es un aspecto básico, no es suficiente para garantizar una gestión eficiente. También implica la intervención de otros factores de carácter gerencial, dirigidos a garantizar el buen uso y rendimiento de los recursos.

## Desafíos para el proceso de descentralización:

Se hace necesario enfrentar importantes desafíos, muchos de ellos heredados de la cultura política tradicional. Entre estos se destacan los siguientes:

- Las actitudes excluyentes y autoritarias.
- La intolerancia.
- La imposición de los intereses particulares y de grupos por encima de los colectivos.
- La visión "suma cero" del poder de que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo.
- El caudillismo y el caciquismo.
- El clientelismo político.
- La cultura del centralismo del poder expresada en el imaginario colectivo a través de expresiones tales como:
  - Capital es capital y lo de más es monte y culebra.
  - En el Distrito, donde se hacen los cheques.
  - Los compañeros del interior. (si no son los mismos, son hermanos de los compañeros de la base).
  - Cuándo vienes para la ciudad?
  - El Sur profundo...
  - Lo lejos que está la frontera... ¿de dónde?
- Ruptura con la noción de "Comité Central" que tiene sede en Santo Domingo y que cuenta con un Comité Político que se asume como depositario de la representación de la "Sociedad Civil", superando de esta manera la práctica centralista que se le atribuye al Estado, pero que de manera frecuente es reproducida por algunas instancias.
- **Involucrarse en el proceso de reforma constitucional** que se avicina ejerciendo presión y vigilancia, para no se convierta en una contrarreforma o simplemente en una reforma Light, que sólo toque aspectos cosméticos.

Ojalá la futura constitución recoja las propuestas de FEDOMU y los/las municipalistas, como aquella que expresa: "La República Dominicana, constituye un Estado Social de Derecho, organizado en forma descentralizada, desconcentrada, democrática, participativa, pluralista y municipalista, fundamentado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo honrado y la solidaridad de las personas que lo integran, así como en la prevalencia del interés general".

- **Propiciar una articulación de esfuerzos para poner en vigencia las conquistas alcanzadas**, buscando vencer los obstáculos que puedan interponer quienes se resisten al cambio y avanzar hacia formas de participación que privilegien mayores niveles de democracia, transparencia y control de los funcionarios públicos por la ciudadanía, contribuyendo a la construcción de una cultura de participación y de responsabilidad compartida, en contraposición con la cultura política centralista, vertical y autoritaria que es dominante en el país.

Las **tareas por delante son grandiosas y al mismo tiempo estimulantes**. Requieren concurso de todas las instituciones y personas que aspiran a una sociedad más democrática, solidaria y equitativa. Es por ello que se hace necesaria la acción concertada del gobierno central, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil identificadas con una mejor República Dominicana.

*Muchas Gracias!*