

**ULISES FRANCISCO ESPAILLAT SOBRE  
MUNICIPIOS Y DIPUTACIONES<sup>1</sup>**

*José Luis Alemán, S.J.*

El 29 de abril se celebró el Día Nacional de la Ética Ciudadana en recordación de la juramentación de Ulises Francisco Espaillat como Presidente de la República, el 29 de abril de 1876. La Comisión Permanente de Efemérides Patrias acaba de editar una selección por Emilio Rodríguez Demorizi sobre "Ideas de Bien Patrio".

A Espaillat solemos admirarlo como político y persona de alta preparación, y extraordinario y continuo desinterés personal; para él, el bien común de la Patria era su motivación como hombre público. Antes del año de su elección presidencial renunciaba por decisión propia: "Al dejar un puesto donde no tuve tiempo para ver realizadas algunas, siquiera, de las muchas y legítimas aspiraciones de esta sociedad, deseo con toda sinceridad que el ciudadano que deba reemplazarme logre el fin que yo no pude alcanzar". Por eso a Espaillat se le admiraba como persona pero "soto voce" se le achaca ingenuidad y falta de realismo. Defini-

---

1 Alemán, José Luis, "Ulises Francisco Espaillat sobre municipios y diputaciones", en *Hoy*, 12 de mayo de 2005, p. 2E

tivamente, no era "Realpolitiker". Lo mismo puede afirmarse de Juan Pablo Duarte.

Espailat no parece tan inocente. No renunció por falta de realismo político sino por sobra del mismo: los hombres del país (en aquellas décadas de revoluciones) se empeñaban en mantener sus posiciones partidistas y se negaban a sacrificarlas y sacrificarse por el bien de país. Vencer su resistencia necesitaría dosis moralmente inaceptables de violencia y truhanerías; no bastaba el razonamiento político y moral. Ahora, casi en vísperas de elecciones municipales y congresuales, puede ser útil exponer sus ideas sobre municipios y representaciones provinciales al Congreso.

### **El poder municipal y provincial de Espailat**

Sabemos que, en su proyecto de Constitución, Juan Pablo Duarte recaló la preeminencia del poder municipal: "para la mejor y más pronta expansión de los negocios públicos se distribuyen los poderes públicos en poder municipal, poder legislativo, poder judicial y poder ejecutivo". El orden de los poderes importa.

En aquellos tiempos, probablemente era ésta una apuesta políticamente realista para la educación de la libertad, con sus derechos y deberes, a un nivel manejable para una población criada en los hatos, admirada de sus caudillos y alzable contra, aunque manejable por el gobierno central.

Trece años más tarde, en las discusiones para formular la Constitución de Moca que encarnaba la rebeldía cibaëña contra el poder político del Sus desde Azua hasta Higuey con centro en la Capital, se planteó el dilema fundamental sobre la futura forma de gobierno: Centralismo y Federalismo.

A favor del Federalismo estaba Espailat y Bonó; del Centralismo, Fauleau. Todos reconocían que era fácil defender la prioridad del Poder Central un país que desde sus principios estuvo expuesto a las arbitrariedades de los caudillos carismáticos locales. Todos aceptaban, sin embargo, que los abusos del Poder Central pesaban más.

Espaillat era radicalmente “federalista”: “no hay duda de que mientras más se subdivide el poder más se debilita, y justamente esto es lo que conviene a los pueblos, que para que sus gobernantes no empleen, para oprimirles, el poder que de ellos ha recibido”. Por supuesto, él como todos los centralistas, aceptan la necesidad de una Constitución común a todos los dominicanos y la defensa mancomunada del país.

Fauleau, defensor del Gobierno Central contra los federalistas que pedían una división del territorio en dos Estados federados, resume así el compromiso: “el señor Bonó tiene suficiente razón cuando dice que el Gobierno central no ha traído bienes al país; pero eso (tanto como él lo ha visto) yo y mis colegas no dejarán de haberlo percibido. Más, obsérvese si ha sido el sistema lo que ha traído el mal, y se verá que no. El mal de la República Dominicana nace de que todas las leyes se han violado...La Comisión opta por un sistema municipal, y éste solo basta para evitar los males que trae el establecimiento del despotismo; las diputaciones tendrán en él la felicidad provincial en sus manos”.

Así llegó el compromiso: no dos Estados federados, Cibao y Sur; sí descentralización del poder ejecutivo en los Municipios y en las Provincias. Espaillat defendió esta solución. Lo hizo porque la experiencia de gobiernos despóticos aconsejaba disminuir su poder, y porque los ideales democráticos y el bienestar económico se lograban mejor en sistemas como el norteamericano y el inglés donde el gobierno municipal era fuerte y los parlamentos locales se elegían directamente sin tener en cuenta los resultados de elecciones para la Presidencia.

Las palabras de Espaillat merecen ser meditadas. “ Cuando los pueblos se acostumbran a ser gobernados despóticamente, se avienen mal con un régimen de libertad. No faltarán muchos que lo encontrarán peligroso. Hacedos sordos. Que el pueblo se acostumbre hacer uso de la libertad; que los municipios tengan tan amplias facultades cuantas pueda concederles el país más liberal... Que la nación pierda el pernicioso hábito de pedirle todo al Gobierno... Este no debe pedir más a la mano bienhechora que lo salvó. Habéis roto las cadenas que lo ataban. Ya es libre. Que

marche. Que no abdique su vida política en el Gobierno. Que se acostumbre a hacer uso de sus propias fuerzas.

### **El poder municipal en nuestros tiempos**

Ha pasado casi siglo y medio desde los tiempos heroicos de la Constitución de Moca y con ellos el mundo y este pequeño barrio de la aldea global han experimentado un terremoto tecnológico, demográfico, social y económico. El planteamiento de la prioridad de los poderes del gobierno debe ser un principio muy distinto.

1. En tiempos de Espailat aterra la frecuencia de gobiernos despóticos y de revoluciones, llamémoslo así. La economía era de subsistencia, producción para el autoconsumismo, tecnología primitiva, y los fusilamientos por decisión de consejos de militares o mejor, políticos frecuentes y orientados a eliminar enemigos políticos. La intercomunicación de las naciones, tan escasa que buena parte de la población culta creía ilusionada que el país disfrutaba de auténtica soberanía política, económica y hasta cultural. El grado de desarrollo cívico y educativo del país crecían al nivel de la economía y la población resultaba exigua para su "enorme extensión", en palabras del mismo Espailat.

En aquel ambiente, el ideario de Espailat parecía correcto: disminución del poder central y auge del municipal y regional como manera de educar cívicamente a una escasa y atrasada población casi toda rural, y de fomentar iniciativas económicas en mercados locales "naturales".

2. Hoy en día, la descentralización en términos económicos compara sus beneficios con sus costos. Oates intentó ofrecer una norma válida para todos los casos: "los bienes públicos y meritorios se ofrecerán más eficientemente por los gobiernos locales que por un gobierno central si los costos de ofrecerlos en las diversas localidades son iguales a los de la oferta central de los mismos". Su argumento se basa en la existencia de características y preferencias espaciales distintas y en la tendencia de los gobiernos centrales a ignorarlos o a no llegar a conocerlas. Supone, además, que los gobiernos locales pueden levantar u obtener del Central el financiamiento requerido para satisfacer las

preferencias dominantes en su subregión. Tiebout recalcó, además, que aun si el gobierno local no puede financiar los bienes públicos de su jurisdicción los componentes de ésta pueden votar con sus pies emigrando a otras regiones que sí ofrecen esos servicios o los facilitan a menor costo impositivo.

Otros beneficios de la descentralización recalcan la mayor probabilidad de que la calidad de bienes públicos locales ofrecidos sea la revelada por experimentos y no por normas generales a priori y que los individuos lleguen a saberse responsables de los resultados, o sea adquieran "derechos de propiedad" sobre ellos y se sientan más incentivados a un mayor compromiso.

Los costos de la descentralización se dejan resumir así: peligro de mayor corrupción y menos control en los gobiernos locales por razones de vecindad, amistad o familiaridad; baja calidad de la burocracia y de la tecnología local y mayor garantía de standards a nivel nacional.

3. Este tipo de análisis económico no decide el dilema de gobiernos descentralizados-centralistas, a pesar de la manifiesta preferencia actual en la economía global por una mayor descentralización no sólo en los Estados Unidos y en Alemania con antiguos regímenes federales sino en otros países desarrollados como España, Italia y Rusia. Estudios de otro tipo antropológicos y políticos insisten en la ventaja educativa y promocional de la descentralización no sólo a nivel estatal sino de traspaso de tareas de monitoreo y de ejecución a organizaciones no estatales, ONGS o comunitarias, como remedio a la pérdida de interés general que sufren los partidos y los gobiernos desde el final de la guerra fría.

En aquel ambiente, el ideario de Espailat parecía correcto: disminución del poder central y auge del municipal y regional como manera de educar cívicamente a una escasa y atrasada población casi toda rural, y de fomentar iniciativas económicas en mercados locales "naturales".

Ciertamente, en algunos antiguos países socialistas de América Latina y de África, grupos apreciables de intelectuales y algunos partidos, incluso importantes, siguen prefiriendo formas de gobierno centralista y autoritarias liberales de restricciones congresuales o municipales. La solución de complejidades por supresión del poder de políticos contrarios es bien visible en República Dominicana 2006. Probablemente, Ulises Francisco Espaillat no se sentirá muy feliz con estas tendencias. Lo escucharemos de nuevo hablando de la tolerancia.

El avance político dominicano, sin embargo, (medido por el mayor respeto a la vida y bienes de los adversarios o su expulsión del país y por el grado de libertad de opinión y de prensa de que disfrutan) aunque no por la renuncia total a usar el poder para enriquecimiento personal o del partido, es muy grande.

### **Tolerancia y descentralización en Espaillat**

Voy a permitirme transcribir una larga cita de Espaillat sobre la intolerancia política, probable raíz del afán por lograr un poder político total sobre la sociedad. La descentralización, creen muchos, es mala porque entorpece el ejercicio del poder ejecutivo que debe estar sometido sólo a la ley y no a otros poderes públicos:

“En los Estados Unidos el ciudadano no puede hacer reservas, y tiene que someterse al fallo inapelable de la mayoría. Allí hay libertad completa. ¿La hay aquí? Sí, la de ir a las elecciones el día que debemos nombrar a un Presidente; pero si sale electo el candidato del bando contrario diremos que no quedamos conformes, y nos armaremos... ¿Es esto libertad?

“La libertad no existe sino en los países que se ha erigido un altar a la tolerancia; donde se le quema incienso a esta sublime virtud y se le tributa constante y respetuoso culto; donde ella es la reguladora de su conducta.

“Tolerar el triunfo legal del partido contrario, sometiéndose resignado al mandato de la ley que así lo dispuso, se llama tolerancia. Admitir a los hombres que han figurado en los distintos partidos políticos que ha habido en el país, con tal que se encuentren

identificados con los principios del partido que los acoge, se llama tolerancia.

“Si yo insisto sobre la necesidad de practicar la tolerancia es porque en ella pueden encontrar su conveniencia todos los partidos políticos del país, y porque ella es la que puede apagar los rencores, y destruir ese antagonismo que —si acaso por los consejos de la política rutinera puede servir momentáneamente para mantener un equilibrio peligroso- es al mismo tiempo un obstáculo insuperable al progreso moral y material del país.

“yo creo que si el partido de la situación desea mantener el triunfo, o, mejor dicho, si no quiere sufrir una derrota en la próximas elecciones, debe tratar de organizarse, unificándose, para lo cual es indispensable que ocurran todos armados de tolerancia.

“Me parece que —para unificarse- debería admitir en sus filas a cuantos elementos buenos encierra el país, y que tengan intereses análogos, y a todos los demás a quienes atraiga el valor intrínseco de sus doctrinas políticas. Para probar esta doctrina podríamos citar muchos que —después de haber luchado heroicamente defendiendo la independencia del país- tuvieron la mala suerte de combatir contra esa misma independencia, arrastrados, más que por sus convicciones, por las circunstancias fatales en las que se encontraban. ¿Deberíamos cerrarles las puertas? Sin embargo la mayor parte de esos hombres prestan un firme apoyo a la situación, con el prestigio que le dan sus antecedentes y con la firmeza de sus convicciones” (subrayado en la edición de Rodríguez Demorizi).

### **Reflexión final**

Hoy el choque en República Dominicana entre centralistas y “federados” es menos reflejo de ideologías diferentes que las situaciones electorales, o sea de intereses materiales y de luchas personales y grupales por ejercer el poder. Los “sólo los míos” o “primero los míos” no es nada nuevo en la historia aunque su poder decisivo sea apreciable.

La solución de esta ridícula pero peligrosa división tiene que avanzar por dos caminos: respeto a la mayoría electoral y al derecho de las minorías a ser respetadas y a convertirse en mayoría si así lo deciden los ciudadanos. "Para eso (y cito a Ottone, buen politólogo chileno) el tema de la confianza es central la democracia, desterrar la relación amigo-enemigo, desarrollando los espacios y posibilidades donde los conflictos naturales de intereses pueden resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa sólo se puede resolver a través de un camino laborioso gradual pero urgente frente a las crisis que hoy vivimos en la región...Reivindicación de lo público y de un sistema democrático fuerte que sólo puede ser fruto de un sistema político con gran capacidad de agregación y con una vocación a la vez de integración al mundo y de reducción de las desigualdades en sus múltiples manifestaciones".

Buen comentario (implícito) pronunciado en nuestro Palacio Presidencial, diciembre del 2005, a las palabras de Espailat en 1876.