

**LAS REGIONES:
SUS DIFERENCIAS Y SUS OPORTUNIDADES***

César Pérez**

Resumen

El autor ve los ayuntamientos como puntos claves para una eventual descentralización del aparato estatal que realmente favorezca a las regiones. Dos cosas, empero, tendrían que cambiar en respecto a los ayuntamientos: la relación entre el síndico y los regidores, normalmente desfavorable al primero, cuando el síndico debería ser el garante y último responsable de la gestión del ayuntamiento; y la práctica de los partidos políticos de usar los ayuntamientos como fuente de prebendas para su gente.

Abstract

The author sees the town councils as pivotal points in an eventual decentralization of the state favorable to the different regions of the country. Two things however would first have to change in regard to the town councils: the relation between the mayor and the town councilors, usually detrimental to the first in the actual state of affairs in our Dominican society, although in reality the mayor should be the head and not the subordinate of the councilors - not their hostage (in the description of the author) - ; and the practice of the victorious political parties of treating posts in the town council as spoils to be distributed among those who gave their support during the election campaign.

* Ponencia presentada en el debate Hoy-COPRYME (febrero 2001).

** Sociólogo. Grupo de investigación EQUIS. Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

ESTUDIOS SOCIALES 123

Región, espacio y mundialización

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

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

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

En tal sentido, al tratar el tema de la regionalización, que es el tema de este encuentro, no podemos soslayar el hecho de las preguntas que surgen sobre la correspondencia entre pertinencia y posibilidades, con las intenciones y los resultados buscadas en la propuesta de regionalización. Tampoco podemos soslayar el hecho, que se despierten algunos dragones, entre ellos, el regionalismo, el localismo y caciquismo de parte de algunas élites locales que podrían encontrar en este proceso de regionalización que se comienza a impulsar desde las esferas del gobierno central, una vía para apuntalar sus particulares intereses, y una forma de suplantar el rol de los municipios.

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

división del trabajo a nivel espacial.

Por esas razones, en el actual proceso de mundialización de las economías que requieren de espacios estratégicos para la expansión de sus mercados, las regiones mejor dotadas tanto de infraestructuras físicas como de recursos humanos y naturales, tienen una posición privilegiada para potenciar sus posibilidades de desarrollo y de colocación como plazas, mercados o espacios atractivos para la inversión de capitales, no siempre en consonancia con los intereses generales del país donde están radicadas. De ahí que las regiones de débil posicionamiento, dado a sus peculiares historias y peculiar tratamiento por los grupos de poder nacionales y locales, pudieren ver limitadas sus posibilidades de desarrollo y por ende, estarían condenadas a ver acentuadas sus desventajas y/o desigualdades con relación a otros territorios nacionales.

El objetivo principal de este evento, como lo indica su nombre, es de discutir la pertinencia de la regionalización como forma de fortalecer el proceso de descentralización en la República Dominicana. Por tal razón, se convierte en un imperativo preguntarse, entonces, si no está implícito una idea de la descentralización como una de las vías más expeditas para lograr el desarrollo de las regiones y localidades del país, de hacer más eficiente su división política y administrativa, admitiendo las diferencias y desigualdades regionales existentes. Tratando que la distribución de los recursos en los niveles territoriales y espaciales sea más equitativa.

En efecto, las regiones aparecen como distintas versiones de la mundialización que, al profundizar las diferencias las hace lugares específicos y únicos,¹ dispuestos a los fines de la exportación de capital para la optimización de su reproducción. Ello, a veces, determina que una región esté más vinculada a otra de fuera del territorio nacional que a las del país donde se encuentra. A ese propósito, podríamos preguntarnos si ciertos enclaves turísticos en algunos puntos de las zonas norte y este del país, que están acentuando las desigualdades regionales, no están más vinculados a ciudades de Italia, España o Alemania que a otros

1 HIERNAUX y LINDON 1997

ESTUDIOS SOCIALES 123

puntos de su propio país, del sur por ejemplo.

Es precisamente, a este proceso de la mundialización, en el que de hecho nos estamos insertando sin proyecto de país claramente definido, el que nos obliga a abocarnos a profundas reformas políticas, para poder posicionarnos adecuadamente de cara a dicho proceso. Dentro de esas reformas, la regionalización, en el marco de un proyecto general de descentralización es de incuestionable pertinencia.

Región, nuevas competencias y roles

El nuevo proyecto de regionalización en la República Dominicana es esencialmente diferente a los que anteriormente se habían concebido. Su diferencia estriba en el hecho de que éste está orientado hacia un proyecto de descentralización donde se transfieran nuevas competencias tanto a las provincias como al municipio, y porque, contrario a lo que ha sido la práctica, las regiones no serían meras demarcaciones geográficas donde se ubicaban algunas dependencias del gobierno central. Era por esa razón que dichas demarcaciones no tenían funciones administrativas propias, mucho menos funciones políticas.

Las nuevas regiones tendrán competencias propias, con su particularidad, como en el caso específico tienen los municipios. Están concebidas como unidades territoriales de desarrollo, con facultades de diseñar proyectos dentro de su demarcación, organizándose políticamente para tales fines a través de un mecanismo de participación, orientado hacia la integración de los agentes sociales y políticos más representativos de la región.

Sin embargo, estas nuevas unidades político-administrativas deben ser pensadas no como meras unidades autónomas, desvinculadas unas de las otras, sino en tanto que articuladas como unidades que le dan sentido racional y democrático al todo el Estado Nacional. El cual, lejos de renunciar a sus prerrogativas de agente fundamental que impulsa el desarrollo nacional, debe incrementar su presencia en cada una de las regiones, mediante la dotación de recursos humanos y materiales, estableciendo alianzas estratégicas

LAS REGIONES

con los ayuntamientos de los municipios de mayor vocación y potencialidades de desarrollo diversificado.

El ayuntamiento, por su cercanía con su población específica, y sobre todo en países de limitados recursos materiales, es la vía más expedita para incorporar a los diversos agentes sociales a procesos de desarrollo. Este principio general no siempre se corresponde con la realidad. En nuestro caso el municipio y su ayuntamiento no han podido jugar ese papel que conceptualmente se les atribuye. Diversos motivos, que no es el caso de examinar en esta ponencia, determinan esta circunstancia.

Este nuevo diseño de regionalización podría ser un factor que contribuya a darle a los municipios ese papel de agente para desarrollo que deberían asumir. Manteniendo las competencias de estos entes locales, y más que eso, potenciándolas, la Región puede constituirse en lugar de encuentro de los municipios, en su ágora. Supliendo parte de sus debilidades a través de la participación de éstos en proyectos de desarrollo regionales, cuya ejecución se realizaría en localidades delimitadas, vale decir, en los municipios que la integran. Auspiciando las hermandades municipales para unir recursos y voluntades para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo local.

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

ESTUDIOS SOCIALES 123

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

Región y municipio: un balance necesario

Por esa razón, el actual proceso de descentralización que se impulsa desde los ámbitos del poder ejecutivo, como es el caso, no puede eludir una realidad. Y es que al pasar el balance de los procesos de descentralización de funciones administrativas o de servicios públicos en la América Latina y el Caribe, esto no se ha traducido en una sustancial mejoría en la prestación de esos servicios y, por ende, en una sustancial mejoría de la calidad de la vida de los ciudadanos.

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

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

Esto nos lleva a plantearnos temas de fondo que son ineludibles al momento de enfocar la descentralización. Entre otros, queremos referirnos al hecho de que un proceso de esa naturaleza implica cambios estructurales en las instituciones básicas en las cuales descansará este proceso, a saber las estructuras de la institución muni-

LAS REGIONES

cial, las de los partidos políticos, y las que sirven de vía para la participación de las organizaciones de la llamada sociedad civil. También a los liderazgos locales y sobre todo el nacional.

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

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

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

De allí derivan las tensiones y constante situación de recurrente parálisis en que discurre el poder municipal en nuestro país y en gran

ESTUDIOS SOCIALES 123

parte de América Latina y Caribe. Los regidores son quienes eligen e integran las comisiones encargadas de los temas de planificación, de finanzas, jurídicos, culturales, etc., alrededor de los cuales se toman las decisiones básicas sobre administración y la política de la ciudad o del municipio en general. La función principal del síndico es hacer que se cumplan las recomendaciones que hacen las comisiones a la sala capitular, una vez discutidas y convertidas en resoluciones por este organismo. Para colmo, el síndico no tiene derecho a voto en la sala capitular, la cual es dirigida por un regidor.

Con semejante paradoja en el ejercicio del poder municipal no podemos avanzar mucho en un proceso de descentralización con los alcances que nos proponemos, porque en esta época, mediática por excelencia, una ciudad o municipio, dado su dimensión espacial limitada,² y por ser un poder que se ejerce con vínculos muchas veces hasta primarios entre autoridad y población, requiere un síndico con un liderazgo capaz de involucrar en su proceso de gestión a la comunidad, al sector privado y al gobierno central. La experiencia da cuenta que en los países donde la gestión de ciudades y municipios son ejemplos de eficiencia han sido encabezada por síndicos con fuerte arraigo en la población, con sólida identificación con sus localidades. Aquí podemos citar los casos de los ayuntamientos de la Vega y de Constanza.

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

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

2 CASTELLS y BORJA 1997

LAS REGIONES

Esta circunstancia nos permite afirmar que el proceso de regionalización y descentralización no puede ser eficaz si se mantienen esas ambigüedades de nuestra institución municipal, si se mantienen los criterios de la representación partidaria en las instituciones públicas, donde se privilegia la simple lealtad partidaria o grupal, no la competencia y la real vocación de servicio social, sin que se extirpe o por lo menos redimensione significativamente el carácter clientelar y prebendalista de la práctica política en el país.

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

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

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

ESTUDIOS SOCIALES 123

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

Algunas sugerencias a modo de conclusión:

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

- Urgente conocimiento y aprobación de las diversas propuestas de modificación del régimen municipal dominicano, articulándolas con la ley de participación.
- Declarar de urgencia que los entes locales descentralizados, sobre la base de diagnósticos de sus demarcaciones, presenten planes de desarrollo sustentables (estratégicos o sectoriales), claramente diseñados, donde se describan los mecanismos de aplicación, manejo presupuestario, rendición de cuentas, sistema de evaluación, etc.
- Hacer efectiva la carrera administrativa en el sector público, para lograr que los entes descentralizados tengan un personal con espíritu de cuerpo y con posibilidad de permanencia, mediante el establecimiento del principio de diferenciación de los puestos que son de confianza política o libre designación por la administración local, y los puestos técnicos, obtenidos mediante el mérito, por lo tanto no sujetos a los cambios de gobiernos.
- Establecimiento de una alianza estratégica entre la academia, el municipio, la provincia y la región, para sistematizar los procesos de capacitación de los funcionarios locales.
- Promover nuevas formas de relacionamiento entre los entes locales, como las asociaciones de ayuntamientos, superando la actual Liga Municipal Dominicana, la cual, dada la necesidad de

LAS REGIONES

redefinir la forma de asignación de recursos a los entes locales, hace de ella un organismo desfasado.

b) Diseñar un programa para realizar actividades:

- Para el desarrollo del territorio, de su imagen y atractivos de todo tipo).
- Para la promoción empresarial generadoras de empleos, (lucha contra la pobreza).
- Para la formación de recursos humanos.
- Para aprovechar el potencial de la comunidad, promoción de la participación comunitaria (auspiciar y financiar proyectos empresas colectivas y mixtas).

REFERENCIAS CITADAS

CASTELLS, Manuel - BORJA, Jordi: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid, 1997.

HIERNAUX, Daniel - LINDON, Alicia: "¿En qué sentido las desigualdades regionales?", *EURE*, Vol. XXII, Nº 68, Abril 1977.