

Estudios Sociales  
Vol. XXX, Número 108  
Abril-Junio 1997

---

## UN AÑO DE CAMINO

Se ha cumplido el primer año de gobierno del Presidente Leonel Fernández. Podemos sacar balance de este año del "nuevo camino". Pero conscientes que no se trata de un balance final. Estamos apenas en la cuarta parte del trayecto de esta gestión presidencial. Y sin descuidar la importancia que tienen los comienzos, pues ellos marcan el paso y redefinen el escenario, hay que admitir que todo no se juega en la primera carta. Por eso este balance es quizá más importante. No es demasiado tarde para enmendar. Es el momento correcto para fortalecer los aciertos. Se sitúa aún en el tiempo de la oportunidad. Por eso se convierte en una responsabilidad ciudadana el aportar el juicio objetivo, la propuesta viable, la crítica constructiva.

Una de las ventajas de la prohibición de la reelección presidencial por la reforma constitucional de 1994 es que permite situarse abiertamente en el aporte, porque no nos sitúa en el apoyo al candidato, sino en la contribución a la gestión para bien del país. Y este es el primer elemento para el juicio de este año de gobierno. El haber permitido que crezca la duda sobre las aspiraciones reeleccionarias ha contenido una colaboración más abierta de la sociedad civil y ha provocado una actitud más agresiva de la oposición. Si bien es verdad que esa reforma constitucional fue fruto de una coyuntura

especialmente conflictiva, no es menos cierto que la prohibición de la reelección era una aspiración madura de la sociedad dominicana. Abrir la posibilidad de su revisión en este momento es situar la Constitución en las manos de los intereses políticos dominantes, que la puedan cambiar a su conveniencia. La Constitución, como carta normativa de nuestro quehacer social, requiere más respeto. De lo contrario nos estamos abocando a la inestabilidad de una ley que cambia según la conveniencia de quienes detentan el poder.

Esta falta de definición condiciona toda la política nacional a las elecciones congresionales del 98, sobrecargando su significación con elementos que no debían estar en debate. De tal manera que se hace necesario el compromiso público y formal de todos los partidos de no tocar la reforma constitucional del 94. De lo contrario nuestra Constitución perderá el valor de carta fundante de nuestra vida social. Si es cierto que hay que continuar la reforma de la Constitución, esto no puede ser entendido como marcha atrás de lo ya alcanzado. Si las aspiraciones personales de los políticos en el poder van a tener entrada hasta en la Constitución, los fundamentos de nuestra vida social quedarán en manos de la fuerza del poder. Esto se hizo evidente con el burdo intento de algunos legisladores de extender su período hasta el 2,000.

Es indudable que el actual gobierno llegó al poder gracias a dos hechos que no han sido reconocidos de igual manera. Uno fue la creación del Frente Patriótico, que sumó los votos reformistas. Este hecho ha sido de sobra analizado, tanto para valorar la capacidad de negociación del PLD, como para lamentar la renuncia al estilo del partido hasta ese momento y los amarres que dejó para la nueva gestión gubernamental. No hay duda que los compromisos de mantener alguno/as funcionario/as y la impunidad han sido muy costosos al nuevo gobierno. El triste caso del primer Secretario de las Fuerzas Armadas y el tranque en algunas instituciones que siguen siendo enclaves enquistados evidencian el primer caso. La poca credibilidad de la campaña anticorrupción (como demuestra la

reciente encuesta Gallup-HOY), evidencia el segundo. Y como contraste, no hay duda que los dos funcionarios de mayor credibilidad popular en este momento son el Fiscal del Distrito Nacional y el Director del Instituto Agrario Dominicano, que representan la lucha contra la impunidad de la corrupción administrativa. Su permanencia en los cargos a pesar de los ataques recibidos, ha salvado la imagen del gobierno.

El otro hecho, menos reconocido, que permitió a Leonel Fernández acceder al poder fue el papel jugado por la sociedad civil. Desde el Pacto por la Democracia hasta la Red de Observadores Electorales, pasando por una nueva conciencia ciudadana, hicieron posibles unas elecciones limpias que permitieron al PLD acceder al poder. Sólo que la sociedad civil no pasó la cuenta después, ni tiene cohesión institucional para hacer valer su posición.

Y estas han sido dos de las grandes dificultades de este primer año de gobierno. Por una parte no han tenido libertad para romper y marcar entusiasmo por un proyecto nuevo. No se trata de haber organizado una caza de brujas ni un montaje que responsabilizara al gobierno anterior de los fallos del presente. Pero tampoco la imagen que se ha permitido crear que el nuevo Presidente gobierna a la sombra de Balaguer, dando vigencia política al gran perdedor de las elecciones del 96. Este gobierno nació amarrado y esto ha sido un obstáculo para su imagen y para su capacidad de acción.

Otra gran dificultad ha sido la debilidad del gobierno. Sin presencia significativa en el Congreso ha visto su gestión dificultada por éste. Su alianza con el Partido Reformista le ha dificultado una negociación más abierta. No ha podido concertar con libertad porque es aliado de su opositor. Una vez alcanzado el poder, no ha encontrado apoyo en su aliado, pero esto le ha dificultado negociar con el PRD. El desprestigio creciente del Partido Reformista al forzar la renuncia de la jueza de la Junta Central Electoral, defender a exfuncionarios corruptos, dificultar la marcha en el Consejo Nacional de la Magistratura o pretender alargar dos años el período del Congreso, por

ejemplo, sigue afectando la imagen del gobierno que no logra desligarse de su relación con ellos.

A pesar de esta dificultad, los golpes de la realidad le han llevado a posiciones más conciliatorias y menos ambiciosas. Ha tenido que contentarse con lograr mucho menos.

Esta situación para algunos es una prueba de que debemos volver a elecciones presidenciales y congresionales unidas, en las que el arrastre garantice al Ejecutivo mayor poder de negociación. Sin embargo, a pesar de las dificultades, no parece que esto sería garantía de una mayor gobernabilidad. El actual gobierno, a pesar del presidencialismo de nuestra Constitución, ha sido inteligente en usar con parquedad la facultad de gobernar por decreto. Y cuando lo ha hecho no siempre ha sido con acierto, como es el decreto 319-97, que tanto rechazo ha concitado de los ambientalistas. Más bien parece que debemos conservar esa separación que garantice la necesidad de concertar con un Congreso plural. El lado bueno de esta crisis ha sido que ha despertado en la sociedad civil la conciencia de mejorar la calidad de los candidatos congresionales, para lo cual, al menos en el caso de los diputados, ayudaría inmensamente la aprobación de la propuesta de Ley Electoral de la Junta Central Electoral, que ha tenido apoyo del gobierno central. Ojalá que los partidos capten esta nueva sensibilidad del electorado. Les llevará a cuidar mejor los candidatos que lleven para el 98.

Esta debilidad del gobierno le ha llevado desde el inicio a buscar la concertación con la sociedad civil. Sin embargo esta tarea no ha sido fácil. Hasta ahora la sociedad civil ha estado presente en el discurso y en múltiples reuniones. Sin embargo, las grandes decisiones se han tomado sin contar con ella (podríamos citar como ejemplo el Plan Quisqueya Verde, la intervención urbana en La Ciénaga, el proyecto de presupuesto con el llamado "paquetazo" económico, etc.) Muchas veces se ha entendido como concertación la invitación a apoyar paquetes ya hechos. Hasta ahora son muy pocos los acuerdos que ha logrado firmar el gobierno con instituciones y grupos de la sociedad civil para acciones conjuntas.

## UN AÑO DE CAMINO

Esta dificultad tiene dos fuentes. La primera es la sociedad civil misma, por su fragmentación. Es difícil determinar quién o quiénes la representan. Muchas voces que suenan a nombre de la sociedad civil, no representan al menos a su totalidad. No existe ningún organismo que agrupe todas las ONGs o las Organizaciones de Base. ¿Hasta dónde los organizadores de las huelgas representan a una ciudadanía que mayoritariamente rechaza las huelgas y no participa de las organizaciones que las convocan aunque estén de acuerdo con sus reclamos?

La segunda dificultad nace de la historia del partido en el gobierno. Sus militantes no se han distinguido por participar en las organizaciones de la sociedad civil ni parecen comprender bien cuál es su rol. Tienden a percibir las, como el anterior gobierno, como opositores políticos. Se sitúan ante ellas más como quien va a una batalla que como quien va a concertar un proyecto común y repiten esquemas desgastados de manipulación, que por su falta de experiencia en estas lides, generalmente les fracasan.

El gobierno ha ido incorporando personas destacadas de la sociedad civil al tren estatal. Esto ha ayudado a abrir posibilidades de diálogo. Pero no se ha traducido aún en logros concretos. Si estos no llegan, las instituciones de la sociedad civil terminarán por resentir la presencia de esto/as funcionario/as como intentos de cooptación.

Y este es el gran reto del gobierno actual. Producir cambios de políticas que hagan sentir su novedad. Por poner algunos ejemplos: la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado ha desplegado una actividad impresionante. Sin embargo, ha abierto tantos frentes que no ha podido afincarse en ninguno. La Secretaría de Educación ha paralizado el Plan Decenal y lo que este significó de movilización y participación. Se ha alejado de direttore/as y maestro/as con un populismo autoritario y partidista que debilita la calidad de la educación con nombramientos que dan marcha atrás a los logros conseguidos en la capacitación y mejoramiento de la autoestima del magisterio nacional, o con

## ESTUDIOS SOCIALES 108

decisiones que sacrifican calidad a cantidad ordenando que se admitan todos lo/as niño/as que se inscriban, aunque esto implique aulas sobrepobladas en las que es imposible enseñar.

El escándalo de Salud Pública tuvo amplia cobertura en la prensa así como los avatares sufridos por la Comisión de Reforma Judicial. Pero podríamos añadir las desacertadas declaraciones del Secretario de Agricultura o la fascinación de la Secretaría de la Presidencia por los megaproyectos respaldados por firmas de dudosa reputación o su poco convincente explicación de la reiterada práctica del grado a grado que sigue produciendo construcción de gasto social con muy poco sentido social.

En conjunto da la impresión que el Consejo de Gobierno no funciona como un equipo de trabajo con políticas y propósitos comunes lo que hace sumamente difícil evaluar su acción como conjunto. Esto termina separando al Presidente de su equipo y reforzando un presidencialismo que no ayuda para una imagen de Estado moderno.

El abandono del proyecto de descentralización municipal parece una decisión de visión política cortoplacista. Porque los municipios están en manos de la oposición se ha dejado de impulsar la reforma que garantiza la participación popular. Es a nivel municipal que los pobres tendrán acceso real. Las mesas de concertación de los grandes problemas nacionales, que requieren de información especializada y gran poder de negociación, seguirán cerradas para ellos. Y la descentralización participativa no se puede entender sólo como el diálogo con el Ejecutivo y sus comisiones y gobernadores, que deja el poder centrado en la Presidencia.

Pero al pasar balance hay que reconocer los logros alcanzados en política internacional, incluyendo la oportuna marcha atrás de las repatriaciones de migrantes haitianos. El nuevo gobierno nos ha situado en el ámbito internacional recuperando un espacio descuidado por años y que en el nuevo escenario mundial adquiere una importancia decisiva para nuestro futuro.

## UN AÑO DE CAMINO

Otro mérito es que no sólo fueron estas las primeras elecciones nacionales para las que los partidos elaboraron programas de gobierno seriamente trabajados, sino que el actual gobierno ha retomado prácticamente todos los puntos de su programa, con mayor o menor éxito. Esto es un signo de seriedad y respeto al electorado que es totalmente nuevo en nuestra práctica política. Ojalá que este ejemplo sea retomado para las elecciones congresionales y municipales del 98.

Si bien es verdad que no todos los problemas están resueltos, nunca se había tomado tan seriamente la reforma judicial y del Estado como en el presente. El mismo Presidente ha dado muestras de su interés en sacar adelante la nueva Suprema Corte de Justicia. Aunque hay mucho que andar aún para la despolitización de este poder del Estado, no hay duda que el resultado actual es un inmenso avance sobre lo anterior y que esperamos se traduzca en una renovación de nuestro maltrecho y desprestigiado Poder Judicial.

Acostumbrados por años a un gobierno sordo, ciego y mudo, el dinamismo del nuevo Presidente atento a los reclamos y las críticas y con gran capacidad de comunicación, sin miedo al debate abierto, es una brisa refrescante en nuestra política nacional. Hay que reconocer los avances hechos en el esfuerzo de concertación, aunque ésta suponga todavía mucho aprendizaje.

Y algo parecido hay que decir del combate a la pobreza, elemento clave en la gobernabilidad, en el que se va abriendo paso la conciencia de plantear políticas y metodologías que rompan con el asistencialismo, el clientelismo y el populismo que tanto daño han hecho a una efectiva acción contra la pobreza.

Si la crítica al primer año se concentró en insistir que parecía no arrancar, el segundo parece iniciarse con el esfuerzo por ponerse en marcha. Sólo que es demasiado tarea para un solo hombre. Se espera que los cambios en el gabinete conformen un verdadero equipo de gobierno que funcione como

## ESTUDIOS SOCIALES 108

tal. Que tenga políticas claras y comunes. Ojalá que este año de experiencia le haya dado al Presidente la libertad y claridad para conformar un equipo integrado y eficiente a su alrededor.

Este número de Estudios Sociales ha querido retomar algunos de los puntos en discusión para relanzarlos en el debate nacional. *Isidoro Santana*, economista que ha trabajado ampliamente el tema del gasto social, miembro de la Fundación Siglo XXI y que fuera coordinador de Participación Ciudadana durante las elecciones del 96, cuando esta organización instituyó la Red de Observadores Nacionales, nos ofrece un análisis de los cambios ocurridos en la política social que nos hace ver la necesidad de creatividad e iniciativa en este área.

Otro economista, *Ayacx Mercedes*, miembro de la Comisión Económica de la Presidencia y de la Comisión Presidencial de Apoyo Barrial, con experiencia en el mundo de las ONGs desde su trabajo en Ciudad Alternativa por varios años, discute las reformas económicas insistiendo en la dificultad de su dependencia de factores políticos muy coyunturales, como son las elecciones.

El Dr. *Pedro Ubiera*, abogado Director del Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), de la Conferencia del Episcopado Dominicano, analiza las políticas de migración, uno de los temas aún en debate, centrándose en el derecho a la nacionalidad de los descendientes de los migrantes haitianos.

Finalmente *Manuel Mejía* nos hace una presentación del pensamiento de *José Ramón Abad*, que contribuyó a la forja del pensamiento social dominicano de fines del siglo pasado y principios del presente.

En este número rendimos también homenaje al P. *Andrés Benítez, S.J.*, que durante muchos años preparó los índices anuales de nuestra revista.