

Estudios Sociales
Vol. XXIX, Número 103
Enero - Marzo 1996

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

Jorge Cela, S.J.*

1. Planteamiento del problema

1.1 Cuando hablamos de participación necesariamente tenemos que hablar de diálogo y concertación. No se pretende la homogenización de la pluralidad de intereses presentes en una sociedad compleja como la nuestra. Pero sí es necesario un acuerdo mínimo sobre el reconocimiento de los actores implicados, las reglas del juego y algunas metas comunes por donde pueda comenzar un esfuerzo coordinado, que debe ser una finalidad obvia de todos los grupos sanos que conforman nuestra sociedad. Este documento pretende ser un material de trabajo para comenzar esta tarea.

1.2 Este trabajo, inspirado en uno anterior producido para la reforma social, intenta definir los criterios básicos que debe tener en cuenta una reforma municipal con participación ciudadana y termina con una serie de propuestas concretas para su implementación.

2. Clarificación de términos

2.1 Al hablar de **sociedad civil** contraponemos el término a sociedad política. Nos referimos por tanto a las instituciones no estatales. En sentido amplio, incluimos también aquellas

* Coordinador del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S. J. Antropólogo.

ESTUDIOS SOCIALES 103

instituciones que se orientan al ejercicio del poder desde el Estado, es decir, los partidos políticos y sus diferentes dependencias.

Hablamos, por tanto, de las instituciones de la sociedad que representan a los ciudadanos en cuanto actores sociales con identidades e intereses colectivos que les llevan a organizarse. Incluye a los ciudadanos individuales en cuanto sujetos de la vida social. Es decir, nos referimos a todo agrupamiento, formal o informal, que represente intereses grupales y procese demandas sociales, económicas o culturales de personas, familias o grupos. Estos agrupamientos pueden tener diferentes bases: territorial, genérica, generacional, étnica, cultural, de esparcimiento, económica, religiosa,...

2.2 Para los fines de este documento vamos a dividir la sociedad civil en dos tipos de instituciones: las organizaciones de base (OB) y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

2.3 Por **organizaciones de base (OB)** entendemos aquellas que representan sectores específicos de la población, que representan los intereses de sus miembros, son responsables ante ellos y les confieren un cierto sentido de identidad grupal que se expresa en una membresía organizada. Estos intereses pueden ser de muy diverso tipo, según lo expresado más arriba (2.1). "Su meta, en relación a la transformación social, no es la conquista del Estado, sino la construcción de una nueva forma de poder social consistente fundamentalmente en el desarrollo de la capacidad colectiva de generar respuestas a las necesidades e intereses de la comunidad social y de establecer su influencia y control frente al Estado y el poder económico...son instrumentos y vehículos de democracia participativa" (CIMS 20). Según la definición del PNUD son "organizaciones democráticas que representan los intereses de sus miembros y son responsables ante ellos. Están formadas por personas que se conocen entre sí, o que comparten una experiencia común, y la continuación de su existencia no depende de iniciativas ni de financiación externas" (PNUD, 95)

2.4 Las **organizaciones no gubernamentales (ONG)** son instituciones sin fines de lucro creadas para prestar servicios generalmente técnico-profesionales a la población y contribuir así al mejoramiento de su calidad de vida. Según la definición del PNUD

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

son "organizaciones voluntarias que trabajan con otras y muy a menudo a nombre de éstas. Su labor y sus actividades se centran en cuestiones y en gente que están más allá de su propio personal y sus propios miembros. A menudo las ONG tienen estrechos vínculos con OB y canalizan el asesoramiento técnico o el apoyo financiero como organizaciones intermedias de servicios (PNUD, 96).

Entre las ONG debemos incluir instituciones ligadas o dependientes de otras que no podrían ser calificadas como ONG, pero que cumplen funciones semejantes. Por ejemplo, las instituciones de investigación, asesoría o prestación de servicios de algunas Universidades e iglesias.

2.5 El concepto de **participación** implica "tomar parte activa", es decir, convertirse en sujeto de una determinada acción. Generalmente se refiere a ser parte de un todo, es decir, actuar conjuntamente con otros. Por lo tanto, cuando hablamos de la participación de la sociedad civil en la reforma social para la disminución de la pobreza nos referimos a una acción conjunta de la sociedad civil con la sociedad política.

La participación significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. En algunos casos la gente puede ejercer un control completo y directo sobre estos procesos; en otros casos el control puede ser indirecto o incompleto. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación en ese sentido es un elemento esencial del desarrollo humano. (PNUD, 25)

El control indirecto lo ejerce la sociedad civil a través de su derecho al voto en las democracias representativas. Pero este control indirecto ha demostrado ser insuficiente. Es necesario que la sociedad civil sea incorporada en esas áreas a un control directo, aunque sea compartido e incompleto.

Control incompleto compartido es cuando el control no se ejerce con total autonomía sino compartiéndolo con otras instituciones. La sociedad civil a través de sus instituciones tiene actividades propias que representan un valioso esfuerzo para mejorar la convivencia social que debe ser reconocido y estimulado.

ESTUDIOS SOCIALES 103

Por su parte también los Ayuntamientos, cumpliendo con su responsabilidad, tienen una gama de actividades que se orientan a ese fin. Se trata de ver como articular ambos esfuerzos para que, sin perder sus respectivas autonomías se refuercen mutuamente. Esto supone actividades en que ambas caras de la sociedad (civil y política), colaboren articuladamente.

Se trata de encontrar e implementar las áreas donde debe existir esta articulación definiendo sus características.

Para que esta articulación reciba el nombre de participación debe abarcar diferentes niveles. No es suficiente el nivel de participación en los beneficios y en la ejecución. Debe incluir la participación en la toma de decisiones y en la administración de recursos.

Es importante tener en cuenta que esta articulación respete la autonomía propia de la sociedad civil. "Coordinación donde el gobierno alienta pero no domina la coordinación" (Clark, 10).

3. Situación actual

3.1 Antecedentes

3.1.1 La sociedad civil dominicana ha sufrido cambios profundos en los últimos años. El rápido proceso de modernización del país, al que han contribuido los cambios en nuestro sistema productivo; el impacto de la emigración masiva; los efectos de los cambios en el escenario político y económico mundial y la influencia de la extensión de la educación y de los medios de comunicación social, entre otros factores, han impulsado la institucionalización propia de una sociedad moderna.

Uno de los cambios más significativos ha sido la aparición de nuevos sujetos sociales. Son agrupaciones de personas que, tomando conciencia de su identidad y sus intereses comunes, se organizan para demandar reconocimiento y espacio de poder en la sociedad para defender sus intereses. En los últimos años podemos constatar nuevos sujetos que han tomado primacía en el escenario de la sociedad dominicana además de los sujetos tradicionales (empresarios, sindicatos,...). Así tenemos sujetos agrupados en base al género (organizaciones femeninas), la generación (movimientos

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

juveniles), la territorialidad (movimientos barriales), el hábitat (movimientos ecologistas), etc.

Se trata de algo no exclusivo de nuestra sociedad. Así lo constata el PNUD: "En los últimos años la gente ha venido luchando, tanto a nivel individual como colectivo, por intervenir más activamente en la vida nacional" (PNUD, 27). Esta constatación indica que esta proliferación de sujetos sociales se traduce en una mayor demanda de participación.

Otro efecto significativo de la modernización es la progresiva institucionalización de la sociedad. Los procesos que de manera informal se realizaban a partir de relaciones primarias empiezan a encontrar actores que, constituidos como sujetos colectivos, se institucionalizan y exigen procesos marcados por relaciones funcionales y mecanismos institucionales claramente definidos.

Una muestra de esta tendencia es la multiplicación de OBs, muchas de gran debilidad y poca cohesión aún, y de multitud de organizaciones no gubernamentales que llegan a definirse como el "tercer sector" aludiendo a su carácter colectivo, no lucrativo y no estatal.

Estos sujetos empiezan a constituirse como actores sociales relacionados entre sí para mutuo refuerzo, que intervienen en áreas de acción estatal planteando nuevas demandas y convirtiéndose muchas veces en una voz alternativa de la política social del Estado. Así han surgido federaciones de OBs, a veces de manera sólo coyuntural, y de ONGs.

3.1.2 Este fortalecimiento de la sociedad civil, por el creciente poder social que representa y por el potencial que tiene, la convierte en un actor obligado de toda reforma municipal.

3.1.3 Así lo reconocen hoy las grandes agencias multilaterales, que empiezan a condicionar su ayuda a la presencia de este factor llegando a considerar la participación como "una estrategia global de desarrollo" (PNUD, 25).

3.1.4 En este sentido también se orientó el seminario organizado por el PNUD en agosto sobre "Bases Técnicas para la Reforma Social y Disminución de la Pobreza en República Dominicana" en el que se incluyó un tema sobre la participación de

ESTUDIOS SOCIALES 103

la sociedad civil y finalmente este esfuerzo para la reforma municipal en el que reaparece este tema como uno de los claves de este congreso.

3.1.5 Aunque en otros países hay bastante documentación sobre esta nueva corriente que incluye abundantes estudios de caso (Cfr. PNUD, 133-141; Clark, 14-16), en nuestro país no es mucha la bibliografía producida sobre un tema que comienza a interesar y que está en la agenda de las principales instituciones preocupadas por el desarrollo nacional (Cfr. Brea, 41-53)

3.2 El Estado Dominicano

3.2.1 No podemos señalar que la tendencia del Estado dominicano en los últimos años haya sido la de incrementar la participación de la sociedad civil. Poco se ha hecho en temas relacionados como la descentralización, la revisión de los mecanismos de reconocimiento de las instituciones de la sociedad civil, la información y discusión pública de políticas y proyectos, la participación en su formulación, la integración de organismos mixtos (sociedad civil-Estado) con poder de decisión, la capacitación y *asesoría para la participación y la transferencia de fondos a la sociedad civil.*

Sin embargo, habría que señalar la constitución de las juntas de vecinos a nivel municipal y algunos programas de ciertos Ayuntamientos como un avance en este sentido.

3.2.2 Hay que señalar que la agenda política de los últimos años ha mantenido el interés por estos temas y ha producido numerosas propuestas tanto de la sociedad civil como de la política para la reforma municipal que tienen que ver con una apertura a la participación de la sociedad civil (Cfr. Brea, *passim*).

3.3 Potencialidades

3.3.1 La propuesta de dar una mayor participación a la sociedad civil en la reforma social se basa en un criterio de eficiencia. La sociedad civil tiene la capacidad de reducir los costos sociales y económicos de los gobiernos municipales y de aumentar su rendimiento en calidad y cantidad.

Obviamente este potencial necesita ser adecuadamente

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

activado. No funciona mecánicamente. Es necesario crear las condiciones indispensables para su buen funcionamiento. Por eso se impone un análisis de estas condiciones y de su situación en la realidad dominicana actual.

3.3.2 La participación de la sociedad civil se relaciona con la **governabilidad**. Esta implica "políticas sociales que alientan una sana sociedad civil y rendimiento de cuentas (accountability) de las instituciones públicas" (Clark 10).

La experiencia del ejercicio del sistema democrático representativo ha demostrado la importancia de las elecciones periódicas como garantía de la representación, pero también su insuficiencia. Solamente en aquellos sitios donde la sociedad civil se constituye y estructura como contrapartida de la sociedad política ésta alcanza solidez. Por el contrario, los poderes autocráticos o dictatoriales se caracterizan por la reducción de la participación de la sociedad civil y por el incremento necesario del aparato represivo.

Los estudios más recientes han demostrado que el gobierno funciona mejor (eficiencia administrativa y satisfacción de los gobernados) allí donde la sociedad civil es más fuerte (Cfr. Putnam). Más aún, ésta parece ser la variable fundamental para impulsar el desarrollo económico.

Los cambios ocurridos en la sociedad civil dominicana reflejan que no sólo ha habido la aparición de nuevos actores sociales (Cfr. 3.1.2), "sino de objetivos (el fin no es sustituir al gobierno, sino negociar con él), de demandas (que son menos ideológicas y, por tanto, más concretas y viables) y de demandado, que pasa a ser el Estado en cuanto garantía del bien común. La oposición tradicional no pretendía tanto el logro de las demandas como la derrota de los demandados. Ahora nos enfrentamos a una confrontación para la negociación. Se trata, en última instancia, de una búsqueda de espacio para decir su palabra en aquello que le atañe. No hay intención de entrar a formar parte de la sociedad política, sino de negociar con ella desde la sociedad civil. Este giro no parece haber sido percibido por la sociedad política...el significado de alcanzar o no las demandas es diferente para ambos y la negociación es muchas veces un diálogo de sordos." (Cela 3; cfr. Pérez-Artiles 152).

Esto supone un ambiente propicio para una concertación so-

ESTUDIOS SOCIALES 103

cial en busca de una mayor participación de la sociedad civil en la construcción del bien común. Así se facilita que los actores del proceso social no se perciban como competidores excluyentes, sino como actores de un mismo proceso histórico, obligados a resolver sus diferencias para poder avanzar.

3.3.3 Al hablar de participación estamos refiriéndonos al meollo de la **democracia**. Nuestra sociedad, cada vez más compleja, hace imposible la práctica de la democracia directa a nivel global. Sin embargo, la misma complejidad y dimensión de la sociedad hace cada vez más ajena la representación. Cada vez los gobernados sienten más distantes de sus necesidades los proyectos de las autoridades. Esta brecha creciente necesita de puentes.

La descentralización y la participación ciudadana pueden ser formas de unir estos dos polos que parecen distanciarse cada vez más. Uno de los posibles roles de las ONGs puede ser la "articulación de las necesidades de los beneficiarios y los proyectos de las autoridades, proveer información sobre el esquema (de desarrollo) a las comunidades, organizándolas para sacar ventaja de los beneficios del esquema, brindando servicios a las poblaciones menos accesibles, sirviendo de intermediarias con otras ONGs" (Clark 10).

La multiplicación de ONGs y OBs en el país puede ser canalizada hacia un ejercicio cada vez más democrático y hacia una mayor colaboración en la solución de los problemas de cada municipio. Ellas suponen un potencial que merece ser aprovechado en esta dirección.

3.3.4 La participación de la sociedad civil aumenta la **eficiencia-eficacia** de las acciones.

3.3.4.1 La sociedad civil "cumple un papel relevante en la correcta asignación de recursos, toda vez que reflejará mejor las necesidades-oportunidades; también opera sobre la correcta administración de los mismos" (Jarquín 34)

3.3.4.2 Representa una posibilidad de reducir los costos estatales de los proyectos, pues permite la canalización de fondos y recursos de las mismas comunidades, del sector privado y de las agencias de ayuda. De esta forma la inversión estatal aumenta su rentabilidad. Esto aparece ampliamente demostrado por el "positivo

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

papel de la participación popular en proyectos ambientales, de salud, educación e infraestructura" (Towards 24).

Las ONGs representan un potencial institucional para el diseño de políticas, la capacitación, asesoría técnica y monitoreo de los proyectos, y para su evaluación.

3.3.4.3 La participación de las ONGs y las OBs representa con frecuencia una forma de eludir la sobreburocratización estatal que dificulta el avance de los proyectos.

3.3.4.4 La participación permite una más eficiente selección de prioridades disminuyendo los costos sociales de las decisiones y un mejor ajuste de medios a fines (mayor racionalización) sin perder las dimensiones humanas del desarrollo. Permite también una mejor focalización de los programas.

3.3.4.5 La participación de las OBs actúa como una escuela de educación ciudadana, interesando a los actores implicados en los bienes comunes, como son el patrimonio natural y cultural de la nación, en cuya conservación y desarrollo quedan involucrados como protagonistas.

Uno de los problemas que con más insistencia se plantea es la acusación de que son los pobres, en gran medida los responsables de la depredación de los recursos naturales y culturales del país. Sin entrar en discusión sobre su grado de responsabilidad, es indudable que no damos un cuidado adecuado a estos recursos. La valoración de estos recursos colectivos supone haber resuelto las necesidades básicas individuales. Pero supone también una corresponsabilidad con relación a ellos que parte de sentirlos como propios. La enajenación de estos recursos del acceso de las mayorías provoca la irresponsabilidad con relación a ellos. Sin embargo, los mayores éxitos en experiencias participativas se han logrado cuando una comunidad ha logrado este sentido de apropiación y defensa de la propiedad colectiva.

3.3.4.6 En este sentido sería importante recopilar la experiencia acumulada por las OBs y las ONGs nacionales para verificar estas afirmaciones y poder operativizar mejor la articulación del sector civil en los esfuerzos nacionales por disminuir la pobreza.

3.4 Dificultades

3.4.1 La participación de la sociedad civil encuentra dificultades para abrirse paso. Estas dificultades tienen diferentes causas.

3.4.2 No hay que pensar en la participación como una panacea universal que resuelve todos los problemas. "Si se planifica y ejecuta mal, puede elevar los costos en lugar de reducirlos" (PNUD 86). De forma que la participación no puede obviar el esfuerzo de planificación y la capacitación para la ejecución.

3.4.3 "Otro peligro es que los beneficios de la descentralización pueden verse compensados por pérdidas en economía de escala" (PNUD 86). Esto significa que no todos los programas son susceptibles de descentralización y participación. Por ejemplo, la solución al problema de la energía eléctrica no puede buscarse únicamente a nivel local con participación de las OBs.

Sin embargo, no podemos olvidar que los costos del desarrollo no se miden únicamente en dimensiones económicas. A veces el ahorro de costos sociales pueden justificar más altos costos económicos. Es indudable, por ejemplo, que los niveles de productividad de muchos artesanos del sector informal quedan muy por debajo de las exigencias de una sociedad moderna. Pero esos empleos representan no solo la sobrevivencia de miles de familias, sino también un conjunto de redes sociales e identidades que permiten funcionar a la complicada maquinaria social. A veces la tecnocracia pierde la perspectiva que la modernidad no supone únicamente el desarrollo de la razón científica y tecnológica, sino también de la democracia, los derechos humanos y la participación.

3.4.4 Aunque el impulso a participar parece ser innato, sin embargo, es necesario aprender las formas de participación y ganar seguridad para correr el riesgo que toda participación implica. Nos enfrentamos a un problema cultural. Aprendemos a participar en la medida y forma en que la experiencia histórica nos ha ido señalando como más eficaz. La figura del cliente o el enllave, del caudillismo o la manipulación, del autoritarismo o el machismo, tan presentes en nuestra cultura política, son frutos de una experiencia histórica. Esta puede ser cambiada eficazmente. Pero requiere nuevas estructuras de participación con reglas de juego claras que funcionen eficazmente y que estén en manos de los actores involucrados. La

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

rapidez del cambio dependerá, en gran medida, de la intensidad del estímulo. Y podrá ser impulsada por una adecuada educación para la participación.

3.4.5 La existencia de una amplia red de OBs es un aval para impulsar procesos participativos. Pero debemos ser conscientes de las debilidades de la mayoría de estas OBs. Muchas de ellas tienen poca estabilidad, membresía muy limitada, estructuras muy poco democráticas, poca capacitación para la gestión y fuertes dependencias de otras instancias (partidos, ONGs, iglesias).

Aunque es cierto que a participar se aprende participando, no todas las experiencias de participación son positivas. Es necesario que la participación de la sociedad civil se haga de manera procesual, basada en estudios que aseguren su éxito potencial y acompañada de procesos de capacitación, asesoría y evaluación que las garanticen.

3.4.6 "Las ONGs son frecuentemente descritas como alternativas de desarrollo, pero esto puede llamar a engaño. El diccionario define "alternativa" como "uno de dos o más posibles caminos...mutuamente excluyentes". La población de cualquier país no tiene opción entre el modelo de desarrollo ofrecido por el gobierno y el ofrecido por las ONGs. Las ONGs pueden jugar un importante papel en ayudar a ciertos grupos de la población, o en llenar vacíos de los servicios del Estado, o en presionar para un cambio de la estrategia nacional de desarrollo, pero no ofrecen una alternativa realista. Sus innovaciones pueden poner a prueba nuevas propuestas, pero esto solamente deviene sostenible o de escala significativa si influye el desarrollo nacional"(Clark 6). El papel que pueden jugar las ONGs es, por tanto, limitado a menos que haya una estrategia amplia de participación de la sociedad civil en los programas estatales. "Cuando ambas partes ven que sus soluciones no son alternativas en competencia, sino contribuciones complementarias, se abre la posibilidad de una genuina colaboración" (Clark *ibid.*). Se hace indispensable buscar fórmulas para una participación coordinada del Estado, las ONGs y las OBs en la gestión municipal.

Esta articulación puede verse obstaculizada porque la "excesiva politización en el ambiente de diseño de políticas hace

ESTUDIOS SOCIALES 103

que las ONGs caigan en el campo de la oposición y el gobierno o partido gobernante puede verse a sí mismo como la única voz legítima de la gente" (Clark 7).

Las ONGs tienen también sus propios problemas. Con frecuencia tienden a aislarse, disminuyendo su impacto social. A veces no son tan efectivas como proclaman, o atienden a un público excesivamente limitado, o no tienen una correcta articulación con las OBs, que produce recelos o distanciamiento de éstas o ineficiencia de sus programas (Cfr. Clark 7). También las ONGs pueden responder a intereses ajenos a la población que sirven por su ligazón con determinados grupos sociales. En ellas se pueden dar casos de corrupción o de ineficiencia. Es importante una anotación de Clark: se puede dar "presión de parte de sus donantes para que reciban más fondos, conduciendo a una baja en su rendimiento" (7). De forma que así como la falta de fondos puede hacer fracasar algunos programas, el exceso de fondos puede atentar contra el rendimiento de OBs y ONGs.

3.4.7 Pero en muchos casos son los gobiernos los que presentan dificultades. "A menudo los gobiernos de los países en desarrollo desalientan esa participación. A partir de una teoría del desarrollo de arriba a abajo, por lo general se han centrado en suministrar alimentos, servicios o activos, en lugar de permitir que el público haga por sí mismo" En el mejor de los casos "los gobiernos han entendido el desarrollo como algo que deben hacer por el pueblo, y no algo que haga el pueblo, con lo cual han sofocado muchas iniciativas de la base y las han controlado en lugar de fomentarlas y ampliarlas" (PNUD 95).

Con frecuencia esta actitud tiene su origen en el desprecio por los sectores populares y sus culturas por parte de los funcionarios. Pero también puede estar motivada por el deseo de lucro personal de los funcionarios vía corrupción administrativa, que se ve dificultado con una mayor participación de la sociedad civil. Otra razón puede ser la búsqueda de capital político por los mecanismos del clientelismo o el asistencialismo, que se contraponen a la participación.

A veces las dificultades provenientes del sector público se deben a su incapacidad para comprender los mecanismos o las

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

ventajas de la participación. La falta de capacitación y los bajos salarios de los funcionarios públicos los lleva a caer en el burocratismo, el enclavismo o la corrupción. Todo intento de dar participación provoca sus celos y los hace sentirse amenazados en su capacidad u oportunidades.

Todo esto nos indica que la participación está relacionada con la reforma de los Ayuntamientos, el desarrollo de la carrera administrativa, los salarios municipales y la institucionalización de los procedimientos.

3.4.8 En algunos sectores la propuesta de participación de la sociedad civil en la reforma social despierta ciertas inquietudes:

Algunos la ven relacionada con la tendencia a la privatización de los servicios públicos. Como si participación significara sustitución o debilitamiento del Estado. Esta propuesta nada tiene que ver con privatización de servicios.

Otros perciben en ella el peligro de que la sociedad civil termine siendo subsumida por el Estado y pierda su legítima autonomía facilitando un nuevo tipo de totalitarismo. Precisamente se trata de encontrar la correcta articulación entre sociedad política y sociedad civil para que ninguna termine devorando la otra, ni el miedo a esto las lleve a convertirse en líneas paralelas que nunca se encuentran como si se tratara realmente de dos sociedades sin relación alguna.

4. Criterios básicos

4.1 Al hablar de participación de la sociedad civil debemos de tener claros algunos criterios básicos que fundamentan las propuestas concretas y que tienen que configurar su ejecución. Estos criterios son: democratización, descentralización, legalización, eficiencia-eficacia, disminución de la pobreza y superación de la cultura de la pobreza, información, capacitación y asesoría técnica, acceso a fondos, procesualidad e integralidad.

4.2 Democratización

4.2.1 La sociedad civil juega un papel importante en la construcción de la democracia representativa. Nuestro sistema político se basa en el principio de la representación para el ejercicio de la democracia. Este consiste en que el pueblo, mediante

elecciones delega en representantes suyos el manejo de la "cosa pública". Pero "la democracia no es cuestión de una sola decisión ni de unas elecciones organizadas a toda prisa" (PNUD 74).

La actuación de los elegidos se mide en cuanto representen fielmente el sentir y los intereses de la sociedad como conjunto. Esta representación no debe excluir las minorías. Esta responsabilidad de representación de la ciudadanía que adquieren los elegidos debe tener mecanismos que posibiliten exigir su cumplimiento más allá de las elecciones cuatrienales y que permitan expresarse a las minorías. "Sin participación de los ciudadanos, es decir, sin efectivo ejercicio de sus derechos frente al gobierno, es difícil materializar la responsabilidad del mismo" (Jarquín 22). De forma que se llega a afirmar: "participación cívica es la manera de obrar en que consiste la democracia, considerada como forma de actuar y no como estructura" (J.L. Ramírez cit. por Alberich 3).

4.2.2 Por lo tanto, para que la democracia sea efectiva es necesario reforzar el tejido social de la sociedad civil fomentando los movimientos sociales eficaces, democráticos y participativos, independientes del poder político y económico, comprometidos en un proyecto societal de desarrollo integral.

La sociedad civil fortalecida puede convertirse así en garante de la democracia. "Los movimientos sociales, cuya diversidad y vitalidad es creciente en todo el mundo, han demostrado una potencialidad en la denuncia de los problemas y en la elaboración de propuestas de solución, desde el fomento de unos valores éticos y una cultura basada en la solidaridad" (CIMS 6)

Esta participación de la sociedad civil creará la base de consenso necesaria para apoyar reformas que de otra forma levantarían resistencias y suspicacias y daría legitimidad y estabilidad al sistema político (Cfr. Jarquín 34)

Según Norberto Bobbio "el proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

interesados en las deliberaciones del cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos”.

4.2.3 En resumen, la creación de la equidad política, que acompañe a la equidad económica que se pretende con los programas de disminución de la pobreza, es indispensable para motivar a los actores sociales a participar recuperando las riendas de sus destinos. Ya P.F. Bonó señalaba esta relación entre pobreza y desinterés político cuando se quejaba de “los métodos tan torpemente empleados en la República y que consisten en esta fórmula que los condena: estrujar al trabajador, hasta el grado de que exangüe, desesperado, le sea indiferente la conservación de la República”. Por el contrario, abrir las puertas de la esperanza con programas que le permitan realmente superar la pobreza y participar en las decisiones que le atañen, los convertirá en sujetos activos de la construcción de la democracia.

4.3 Descentralización

4.3.1 El nivel de acceso de la sociedad civil a la participación en los procesos de toma de decisiones será proporcional al nivel de descentralización del Estado. Las instituciones de la sociedad civil no tienen interés de tomar el poder del Estado. Pero les interesa hacer sentir su voz en el momento en que el Estado decide sobre sus vidas.

4.3.2 “La descentralización del Estado, tanto a los niveles funcionales como geográfico-regionales, locales o municipales, ha demostrado ser un instrumento indispensable para mejorar la eficacia de la gestión pública y la asignación del gasto social. También ha demostrado ser un instrumento poderoso para la movilización de recursos en los niveles privados o locales, y un sano vehículo para la democratización y transparencia de la función pública a través de un mayor control popular de la misma. (Iglesias 173).

4.3.3 Nos referimos sobre todo a la descentralización vertical que “permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia abajo” (PNUD 76)

“La descentralización de la gobernación -hacer que pase de las capitales a las regiones, las ciudades y las aldeas- puede

ESTUDIOS SOCIALES 103

constituir una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia" (PNUD 76)

Esta descentralización puede tener tres formas:

4.3.4 La desconcentración, nivel mínimo que sólo implica el traspaso de responsabilidades administrativas, pero no de decisiones. Tiene el valor de desbloquear los cuellos de botella que impiden la agilidad de la administración pública y la apropiada información a la ciudadanía, pero no es mucho lo que contribuye en cuanto a las posibilidades de participación de la sociedad civil.

4.3.5 La delegación, que transfiere alguna autoridad y poder de toma de decisiones, pero reservando a la autoridad central el derecho de derogarlas. Esta fórmula abre más a la participación posible, pero no tiene fuerza para estimularla. La sociedad civil sabe que las decisiones pueden ser derogadas y tiende a ahorrar el esfuerzo de participar y a acudir directamente a la autoridad central.

4.3.6 La devolución concede a los gobiernos locales facultades de tomar decisiones sin remitirse al gobierno central. Actúa como verdadero estímulo a la participación pues define ámbitos de poder a los que se abre acceso directo.

4.3.7 Las ventajas de esta descentralización son múltiples. La primera es que mejora la capacidad de las políticas y programas de acertar en las soluciones implementadas. "La cercanía de quienes se benefician y quienes deciden la política pública hace que la opinión de los primeros esté mejor representada en el diseño e implementación de los programas. Las necesidades heterogéneas de la población nacional son cubiertas más adecuadamente con un esquema descentralizado que dé cabida a la diversidad de la acción pública" (Aedo 10, Cfr. Towards 28)

4.3.8 La participación directa de la comunidad en las decisiones se facilita e incentiva con la descentralización. El tener más cerca y más accesible los mecanismos de decisión facilita y estimula a las OBs y las ONGs a proponer y participar dinamizando la vida ciudadana.

4.3.9 Esto permite el mejor aprovechamiento de todos los recursos locales: estatales, ONG, OBs y privados. "El Estado debe

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

jugar un rol de catalizador...que implica animar la articulación social y la participación de los principales grupos en el diseño y la implementación de la estrategia competitiva de la nación. Hay buenos ejemplos de esto en la región en la forma de foros nacionales para reunir los intereses comerciales, financieros, laborales, religiosos y políticos en la discusión de los problemas nacionales en el contexto internacional" (Towards 6).

4.3.10 La descentralización ayuda a dinamizar la economía en cuanto ella puede repercutir en el aumento del gasto público, en servicios de mejor calidad y más focalizados y en atención especial a los pequeños empresarios zonales en sus necesidades (Cfr. PNUD 88)

4.3.11 Este aprovechamiento repercute en el mejor rendimiento de los recursos invertidos por una mejor selección de prioridades, una más acertada focalización, una mayor atracción de recursos no estatales y un mejor control administrativo. Se "utilizan mejor los recursos y los destinan a aspectos de prioridad humana como la educación básica y la atención primaria en salud...Los estudios de caso sugieren que la descentralización iría en pro de los gastos en desarrollo humano" (PNUD 85)

Por ejemplo, para el caso de España Alberich anota que "en términos de protección del medio y de los espacios, facilita un mayor control el hecho de sentirse copropietario y codiseñador de los mismos más allá de la propia vivienda" (9).

Las "formas más prestigiosas de prestación de servicios...suelen ser prerrogativas de la Administración central" y por tanto, la descentralización tiende a focalizar la inversión de servicios en las necesidades más básicas contribuyendo a la prestación universal de los servicios que en la vida moderna urbana se han convertido en derechos humanos.

4.3.12 Al hablar de descentralización nos referimos básicamente a la descentralización municipal que consiste en el aumento del poder real y del acceso a fondos de los municipios. Este cambio requeriría de una reforma constitucional que encuentra su eje inspirador en el proyecto de Constitución de Juan Pablo Duarte, que da primacía al Poder Municipal, al que sitúa como el primero de los cuatro poderes, seguido del Legislativo, el Judicial y

ESTUDIOS SOCIALES 103

el Ejecutivo (en ese orden). Según comenta Pedro Troncoso Sánchez "debió presentir y desear evitar los abusos centralizadores de los encargados de la rama ejecutiva" (p. 88).

El primer elemento de esta descentralización es la devolución a los municipios del poder decidir sobre una gama más amplia de problemas como: saneamiento ambiental; mantenimiento, rehabilitación y señalización vial; tránsito terrestre; transporte; servicios culturales y deportivos; seguridad ciudadana; uso y propiedad del espacio; planeamiento y desarrollo; etc. Esto los podría convertir en auténticos poderes locales de carácter democrático.

El segundo elemento sería la descentralización de los servicios, que dentro de una planificación nacional pueden ser descentralizados a través de las dependencias regionales de las Secretarías y de los municipios. En muchos países ya están experimentando con éxito la ejecución municipal de los programas nacionales de servicios.

Pero incluye también la posibilidad de sustentar esas decisiones en un mayor acceso a fondos. En algunos países se ha llegado a asignar por ley el 8% del presupuesto anual de la nación a los municipios. Pero más importante aún es el reconocerles el derecho a generar fondos propios a través de impuestos municipales, contribuciones voluntarias y actividades de recaudación de fondos. Para evitar el peligro que esto acreciente las desigualdades entre municipios, en algunos países se ha regulado la redistribución de parte de esos fondos. Tomando el modelo chileno se podría proponer que el Municipio conserve el 60 % de los fondos generados y el otro 40% se redistribuya atendiendo a los municipios más pobres vía la Liga Municipal.

4.3.13 Finalmente estaría la descentralización intramunicipal. Esta consistiría fundamentalmente en las formas de participación ciudadana a nivel municipal. El primer paso tendría que ser la revisión de la función de los regidores, acentuando su territorialidad. El municipio debe dividirse en tantas secciones cuantos regidores tenga. Cada regidor será postulado para una sección determinada y ganará con los votos de esa sección. Esto acentúa la participación de la sociedad civil desde el momento mismo de ejercer el voto y

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

aumenta la cercanía entre población y autoridades municipales. Este cambio probablemente requeriría elecciones municipales independientes de las nacionales y una modificación del artículo 89 de la Constitución.

El regidor tendría la función de velar que los fondos del Ayuntamiento se distribuyan con equidad y focalización, que se administren correctamente y se usen para responder a las necesidades sentidas de los munícipes a su cargo y, al mismo tiempo, que se cumplan las regulaciones municipales.

Para incentivar el contacto de los regidores con su zona se instituirían una especie de cabildos abiertos periódicos bajo su responsabilidad.

4.3.14 Otro elemento sería la creación de los consejos municipales (y regionales y nacionales más adelante) con competencia sobre áreas específicas (por ejemplo, cultura, mujer, niñez, educación, sanidad ambiental, salud, etc.). Estos consejos serían organismos mixtos con 25% del sector estatal, 25% de ONGs y 50% de organizaciones de base. Los representantes del poder estatal serían designados por el Ayuntamiento, y los otros serían elegidos por las OBs y ONGs registradas y activas en el municipio.

Estos consejos tendrían autoridad sobre la acción municipal en las áreas a su cargo y tendrían un presupuesto a su disposición para el cumplimiento de su función. Se deben elegir algunas áreas prioritarias para comenzar como experimento e ir multiplicando progresivamente estos consejos mixtos.

Este tipo de institución no es algo nuevo y donde existe ha probado ser eficaz. "A través de una administración participativa los gobiernos municipales y los líderes barriales están diseñando conjuntamente programas comunitarios que generan suficientes votos para su mantenimiento. Esta nueva especie de política de base trasciende la politiquería de empleo e involucra a la gente local que antes esperaban que las soluciones llegaran del Municipio por paracaídas" (Ferguson). En España la experiencia del Plan de Remodelación de Barrios de Madrid "demostró que pueden obtenerse magníficos resultados en los aspectos urbanísticos si el espacio que va a ser habitado por unos vecinos es diseñado según las necesidades, los deseos y las prioridades de estos" (Alberich 9)

ESTUDIOS SOCIALES 103

4.3.15 Otra modalidad de participación pueden ser los foros abiertos que permiten a las organizaciones de la sociedad civil participar libremente en la discusión de políticas y proyectos municipales que se ventilan públicamente antes de ser aprobados.

Estos foros abiertos son además un mecanismo adecuado de información de la opinión pública.

Ellos encuentran su inspiración en las "asambleas extraparlamentarias" que ya proponía P.F. Bonó.

4.3.16 *La ciudad de Santo Domingo requiere atención aparte.* Su excesivo crecimiento la convierte en un tercio del país a nivel demográfico. Parece demasiado para una sola jurisdicción municipal. Convendría poner un tope mínimo y máximo de población a las divisiones municipales. Según esto convendría dividir la capital en tres o cuatro municipios. Quizá la división más lógica sería a través de los ríos: un municipio al sur y este del Ozama, otro al norte del Ozama e Isabela, otro al oeste de la Luperón y un cuarto en el centro. Pero para preservar la unidad de la ciudad quizá habría que instituir la figura del Alcalde Mayor, como figura simbólica, relacionada con la actividad cultural y la ciudad colonial, pero sin jurisdicción propia.

4.3.17 La descentralización es uno de los temas en que parece haber consenso en la sociedad civil y política. La mayoría de los grupos políticos y de la sociedad civil que han hecho propuesta sobre reforma del Estado la apoyan.

4.3.18 Esta descentralización implicaría que para el diseño de políticas sociales se creen mecanismos participativos "para captar e incorporar las opiniones de los beneficiarios de la política social" (Aedo 37). Para esta función "las ONGs pueden jugar un papel importante de interlocutores y facilitadores de consultas públicas y pueden canalizar el debate público y contribuir a mejorar la gobernabilidad" (Clark 11).

4.4 Legalización

4.4.1 La participación de la sociedad civil implica su reconocimiento como sujeto colectivo de deberes y derechos que debe asumir su responsabilidad. "Quienes trabajan en el sector público se sienten individualmente responsables ante sus jefes"

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

y colectivamente ante la ciudadanía. Pero para quienes trabajan en organizaciones de la sociedad civil la percepción de ante quién son responsables es mucho más difícil" (Yriart 5)

El reconocimiento legal de las instituciones de la sociedad civil las califica con derecho a participar y con la responsabilidad de dar cuenta ante la ciudadanía de esta participación. Por esta razón el reconocimiento legal se convierte en un principio básico de la participación.

4.4.2 Sin embargo la ley dominicana sólo reconoce las organizaciones sindicales y las organizaciones sin fines de lucro (estas por una ley obsoleta de 1920). Las OBs no tienen reconocimiento como tales ante la ley. Sin embargo, el derecho ciudadano a la libre organización debía conllevar el reconocimiento legal de tales organizaciones ciudadanas.

4.4.3 Pero los procedimientos y requisitos no pueden estar orientados a dificultar y restringir el reconocimiento de las instituciones de la sociedad civil, sino más bien a alentar la constitución y vitalidad de tales instituciones. Sin embargo, con frecuencia la sociedad civil ve su derecho a la libre asociación "maniatado...con innumerables reglamentaciones y controles que exigen todo género de licencias y permisos, incluso para la iniciativa empresarial más modesta" (PNUD 33)

4.4.4 Dada la diversidad existente entre las instituciones de la sociedad civil, se impone una legislación de acuerdo a categorías. El primer paso sería revisar y actualizar la legislación existente para las asociaciones sin fines de lucro (Ley 520 de 1920), para que responda a las necesidades de las ONGs actuales.

4.4.5 El segundo paso sería la creación de un reglamento estratificado yendo desde lo más simple hasta lo más complejo. Lo primero podría ser un simple registro municipal, en que con procedimientos simples y no costosos una pequeña OB pudiera registrarse para adquirir ciertos derechos y deberes como: derecho a la información municipal, acceso a los organismos participativos municipales con derecho a elegir y ser elegidos en los consejos municipales, acceso a ciertas formas de transferencia de fondos (que no incluya, por ejemplo, subcontratación, subsidio o cogestión) en cantidades limitadas.

ESTUDIOS SOCIALES 103

Un segundo estrato podría incluir más requisitos y mayores derechos para organizaciones municipales.

Un tercer estrato supondría una legislación semejante a la de las ONGs para las OBs que pretendan superar los límites municipales.

Esta legislación debe garantizar la autonomía de estas organizaciones.

4.4.6 La ley debía prever la creación de un Consejo Municipal de Asociaciones integrado por representación estatal, de OBs y de ONGs que tuviera a su cargo los trámites de incorporación de las OBs y la convocatoria para elegir los representantes en los diferentes consejos municipales.

4.5 Eficiencia-eficacia

4.5.1 Todo esfuerzo de participación de la sociedad civil tiene que orientarse a mejorar el rendimiento de la inversión realizada. Las experiencias hasta ahora registradas parecen demostrar que esto es así en la mayoría de los casos. "La última y más duradera ventaja de una mayor participación en la prestación de servicios locales es que se pueden organizar y mantener con más eficiencia" (PNUD, 86; cfr. Aedo 15), "cuando ha existido algún tipo de descentralización por lo general ha aumentado la eficiencia" (id. 90).

4.5.2 La participación reduce los costos y aprovecha mejor los recursos humanos disponibles: "las asociaciones barriales pueden movilizar mano de obra local, que permite estirar los recursos municipales limitados" (Ferguson). La participación representa la posibilidad de movilización del importante caudal de ahorro no-financiero del cual disponen aún los países más atrasados.

4.5.3 La participación aumenta la capacidad de atraer a los proyectos otros recursos del sector privado, de agencias internacionales, o de la misma población. En el caso de las agencias internacionales, "los donantes -desilusionados con los resultados de gran parte de la asistencia oficial- están canalizando una parte mayor de su dinero por vías no gubernamentales" (PNUD 95).

4.5.4 La participación mejora la adecuación de medios a fines,

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

la selección de prioridades y la focalización de recursos. "A menudo tiene por resultado mejores relaciones de prioridad" (PNUD 90). Entre otras cosas la participación evita la sobreburocratización estatal aumentando la eficiencia.

4.5.5 La participación permite una mayor información en orden a la distribución equitativa de los recursos. "Las asociaciones barriales dan entrada y proveen información sobre las áreas más pobres, lo que ayuda a la administración local a utilizar mejor sus recursos" (Ferguson)

4.5.6 La participación reduce el costo social de los proyectos rompiendo resistencias y desconfianzas y permitiendo que la protesta social se convierta en propuesta y esfuerzo por encontrar soluciones.

4.5.7 La participación funge como un eficaz mecanismo de educación ciudadana y de superación de la cultura de la pobreza (cfr. 4.6)

4.5.8 La participación facilita el acceso a las zonas y núcleos poblacionales más difíciles. "La experiencia de Cambé también sugiere que las organizaciones comunales activas, si no las únicas, serían las más eficaces para llegar a los barrios más pobres" (Ferguson)

4.5.9 La participación facilita incorporar en los proyectos las dimensiones de la cultura y otros condicionamientos locales.

4.5.10 La participación permite un mejor control administrativo y de calidad, pues la gente tiene un mayor sentido de apropiación del proyecto y un mayor interés y acceso a la vigilancia.

4.6 Disminución de la Pobreza y Superación de la Cultura de la Pobreza

4.6.1 Hay que buscar la superación de la cultura de la pobreza como reproductora de las condiciones de empobrecimiento.

4.6.2 Hemos hecho hincapié en cómo uno de los factores claves para la superación de la cultura de la pobreza es la pertenencia a una organización. En este sentido las OBs de la sociedad civil tienen una importante función.

ESTUDIOS SOCIALES 103

4.6.3 La labor de las ONGs muchas veces se orienta hacia la educación popular en una búsqueda de revalorar las identidades populares actuando también como eficaces mecanismos de superación de la cultura de la pobreza.

4.6.4 El articularse con ambas instituciones (OBs y ONGs) puede influir para que el Estado comience a superar prácticas asistencialistas y clientelistas que tienden a reforzar la cultura de la pobreza.

4.6.5 La conciencia de la importancia del elemento cultural nos lleva a valorar el papel de la familia como trasmisora de cultura. Todo esfuerzo por superar la pobreza y la cultura que la reproduce debe atender la institución familiar. Se deben diseñar programas especiales que ayuden a la familia a entrar en parámetros culturales que le ayuden a aprovechar las oportunidades de superación de la pobreza.

4.7 Información

4.7.1 Para hacer posible la participación efectiva de la sociedad civil debe haber transparencia en las políticas y proyectos del Estado y en el manejo de los fondos. Una sociedad civil desinformada difícilmente puede participar inteligentemente en el diseño de políticas o la deliberación sobre proyectos.

"En la actualidad, gracias a la radio y la televisión, la gente tiene una sensación mucho mayor de participar en los acontecimientos internacionales". Por ello reciente de manera especial la falta de información sobre proyectos que afectan sus propias vidas, como es la demolición de su vivienda familiar.

4.7.2 "Los gobiernos reducirían grandemente los problemas de implementación de sus programas facilitando acceso a la información y permitiendo a las comunidades afectadas expresar sus opiniones" (Clark 11). Porque en realidad la información es insuficiente, se necesita desarrollar un proceso de comunicación permanente Ayuntamiento-sociedad civil. Y la comunicación es una actividad recíproca. El Estado tiene que desarrollar mecanismos de información a la ciudadanía y mecanismos de recepción de lo que esta tiene que decir.

Esta comunicación es de tanta importancia porque ella

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

aumenta el consenso y crea la legitimidad de las autoridades, sin los cuales se hace muy difícil la gobernabilidad en el mundo moderno. Por eso hay que "apoyar procesos...de aumento...en la información y transparencia en el proceso de toma de decisiones" (Jarquín 3-4).

4.7.3 Como mecanismos para implementar este proceso de comunicación hemos propuesto los consejos mixtos y los foros públicos y cabildos abiertos.

También puede ayudar la "creación de medios de comunicación local municipal controlados por alguna institución autónoma con participación plural" (Alberich 14) y el uso de las ONGs como mecanismo de comunicación. La creatividad puede suplir la escasez de fondos aprovechando los medios de comunicación y los comunicadores más comprometidos con el bienestar ciudadano y medios simples como el afiche informativo y otros muchos.

"El acceso del público a la información es la clave del éxito en este área" (Clark 10)

4.8 Capacitación y Asesoría

4.8.1 Es indudable que una mayor participación exige de las instituciones de la sociedad civil ciertas capacidades que, si no las tienen, deben adquirirlas. De hecho Aedo y Larrañaga constatan que "un aspecto que ha obstaculizado en la práctica las experiencias concretas de descentralización...ha sido la falta de capacidades - técnica, organizativa, etc.- a nivel local" (11). Sobre todo las OBs más pequeñas de los sectores más empobrecidos necesitan capacitarse en una serie de áreas que les permitirán una participación más efectiva. Son sin embargo los grupos que menos posibilidades tienen de encontrar recursos propios (económicos o humanos) para asegurarse esa capacitación y asesoría.

4.8.2 Por otra parte, la capacitación y asesoría en la ejecución tocan la autonomía misma de la institución. Si es el Ayuntamiento el que las provee existe el peligro que esas OBs terminen perdiendo su identidad y convirtiéndose en una extensión de la sociedad política que las llega a controlar a través de los servicios de educación y asesoría y los fondos que les facilita. De esta forma

ESTUDIOS SOCIALES 103

perderían su identidad. La experiencia de algunos países demuestra que este temor es más que hipotético. Este problema tiene diversas soluciones posibles.

4.8.3 El Ayuntamiento puede crear un fondo para financiar capacitación y asesoría de OBs al que éstas puedan acceder, pero conservando el derecho a solicitar esa capacitación y asesoría a las instituciones que deseen (por ejemplo ONGs o instituciones universitarias o empresas privadas). El Estado proveería los fondos, controlaría su uso para los fines previstos y la calidad de los servicios contratados, de forma que no se perdiera esta inversión. Este fondo podría tener como condición que las OBs pusieran parte de los costos como contrapartida.

4.8.4 Otra posibilidad sería que el Ayuntamiento facilitara su aval para que las OBs pudieran acceder a fondos multilaterales para esos fines con condiciones semejantes a las propuestas en el punto anterior.

4.8.5 Otra fórmula sería que los fondos (del Estado o de agencias multilaterales) se abrieran a ONGs, para que éstas pudieran más fácilmente ofrecer sus servicios en el mercado de las OBs.

4.8.6 Otra manera sería una institución como la Liga Municipal con "personal técnico nombrado a propuesta de asociaciones y Ayuntamiento, para funciones de asesoramiento vecinal, formación para la participación,..." (Alberich 14).

4.8.7 Finalmente no puede descartarse que en algunas áreas sea factible que el Estado provea cierta formación y asesoría, por ejemplo, sobre mecanismos estatales de acceso a la participación. En este sentido es importante la observación de Yriart de que "el personal de los gobiernos, así como de las autoridades locales, *deberá ser igualmente capacitado para articularse con las organizaciones de la sociedad civil*. Convendrá reflexionar sobre la conveniencia y oportunidad de actividades conjuntas de capacitación para funcionarios públicos y ONGs" (Yriart 6)

4.9 Acceso a Fondos

4.9.1 La ayuda del gobierno puede jugar un papel esencial en estimular y fortalecer las OBs y las ONGs. Una de las formas de

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

estimularlas es a través de la transferencia de fondos. Yriart afirma que "por mucho tiempo el Estado será una fuente importante de financiamiento para las instituciones de la sociedad civil y será muy deseable la canalización por ellas del gasto social" (7). Sin embargo, la experiencia previene sobre los riesgos de esta relación: "En Europa el Estado facilita la existencia de ciertos movimientos sociales mediante la concesión de subvenciones. Esto crea en ciertas ocasiones una dependencia económica, necesitando ciertas asociaciones las subvenciones estatales para continuar su existencia" (CIMS 11). Esto naturalmente crea dependencia que termina por destruir la autonomía de la sociedad civil. Sin embargo, "en América Latina no se plantea la relación amistosa con el Estado y los partidos políticos, y mucho menos que estos colaboren en las economías de las asociaciones. De este modo los movimientos sociales mantienen una independencia total frente al Estado" (id.)

4.9.2 Teniendo ese aspecto en cuenta, hay formas en que el Estado puede estimular el fortalecimiento de la sociedad civil respetando su autonomía. Por ejemplo, puede crear "políticas de impuestos sobre la renta, o sobre recogida de fondos, impuestos a las importaciones subsidios a las ONGs,...políticas de impuestos para proveer incentivos a actividades que coinciden con las prioridades de desarrollo del Estado; para alentar la filantropía local y la generación de ingresos" (Clark 9-10).

El ideal es que las decisiones sobre acceso a la transferencia de fondos, en cualquiera de las formas que sea, debe ser tomada por un organismo mixto, que impida al Estado ejercer control sobre la sociedad civil a través del financiamiento. Otras ponencias de este Congreso estudian la amplia gama de posibilidades existentes.

4.9.3 En realidad ya se dan transferencias de fondos del Estado a organizaciones de la sociedad civil. Gran parte de los programas sociales son de hecho ejercidos por éstas. En general podemos afirmar que las actividades de la sociedad civil suponen un gran ahorro al Estado en el sentido que logran atraer fondos del sector privado y de agencias internacionales y que son más eficientes y mejor administradas como norma general.

El problema está que no existen procedimientos claros para acceso a los fondos, lo que hace que estos sean generalmente

escasos y distribuidos con criterios nacidos de intereses partidarios clientelistas.

4.10 Procesualidad

4.10.1 Al hablar de participación de la sociedad civil tenemos que ser conscientes que no hablamos de algo totalmente nuevo. Ya existe, aunque sea a niveles mínimos, cierto tipo de participación. Se trata de incrementarla. Es, por tanto, un proceso de crecimiento. Este carácter procesual es muy importante tenerlo en cuenta.

4.10.2 Es importante tener en cuenta que en este proceso se integran diferentes ritmos de los distintos actores implicados. No es el mismo el ritmo de la sociedad tradicional y de la pobreza, marcada por la carencia de recursos que limitan la dimensión temporal de la productividad y disminuyen el horizonte de cambio planificado, que el de la sociedad moderna, que llega a subordinar importantes valores humanos a una eficiencia en que se acelera el ritmo histórico. Como tampoco es el mismo el ritmo de la población afectada por los problemas, que la del burócrata.

Estos diferentes ritmos pueden ser fuente de conflictividad en el proceso y requieren de mecanismos participativos que ayuden a su articulación.

4.10.3 Pretender alcanzar la meta final antes de tiempo puede traer el fracaso de un proyecto valioso. Para implementar en toda su extensión la participación se requiere de tiempo. Ni la sociedad política ni la sociedad civil están preparadas para un cambio radical.

Pero así como acelerar el proceso podría obstaculizarlo, el retenerlo puede ser igualmente perjudicial. Es el momento de dar pasos decididos en este sentido. Para orientar estas acciones es importante tener a la vista los objetivos a largo plazo, de forma que los objetivos a corto y mediano plazo se orienten hacia ellos. Pero la más importante condición de posibilidad de esos objetivos a largo plazo es el éxito que puedan alcanzar los objetivos a corto plazo. Ellos darán seguridad a ambas partes sobre el camino emprendido y serán una escuela para aprender una nueva forma más participativa de hacer las cosas.

4.10.4 Para ello se deben preparar proyectos piloto en áreas



PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

específicas que vayan dando la experiencia requerida y se deben profundizar los estudios que permitan avanzar en aquellas áreas como la reforma municipal que son vitales para la propuesta.

4.11 Integralidad

4.11.1 El concepto de participación no puede ser recortado. La participación puede ser parcial en cuanto al área que abarca, puede ser gradual en cuanto al progresivo incremento de responsabilidad participada, pero tiene que ser integral. Es decir, no podemos llamar participación al simple derecho de elegir representantes en la sociedad política, ni de ser beneficiarios de los servicios del Estado. La participación implica corresponsabilidad en el diseño, las decisiones, la ejecución y el acceso a fondos.

4.11.2 Este concepto de participación supone la constitución de los actores como sujetos del proceso, es decir, con derechos y deberes, con acceso a información y a la toma de decisiones. En este sentido la participación es forjadora de democracia.

El reconocimiento de la sociedad civil no se puede limitar a pedirle su contribución en mano de obra, especie o efectivo para los proyectos del Estado. Ni mucho menos en una subordinación a éste. Consiste más bien en la aceptación de una instancia crítica que se constituye no como alternativa del Estado sino como el sujeto a quien tiene que rendir cuentas.

5. Propuestas

5.1 Resumimos las propuestas en cuatro grandes apartados: descentralización, legalización, capacitación y asesoría, e investigación.

Todas ellas tienen que ser vistas en el marco global de los criterios expuestos. Sacadas de ese contexto tienen el peligro de ser desnaturalizadas.

5.2 Descentralización

5.2.1 Creación progresiva de los "consejos mixtos" municipales, para áreas específicas como pueden ser: salud, educación, saneamiento ambiental, mujer, niñez, juventud y capacitación para el empleo.

ESTUDIOS SOCIALES 103

Estos consejos deben estar compuestos por representación proporcional del Ayuntamiento (25%), las ONGs (25%) y las OBs (50%).

Entre sus atribuciones deben estar: el diseño de políticas y programas dentro de su área específica, la aprobación y supervisión de los fondos transferidos a las organizaciones de la sociedad civil, y la evaluación de estos programas.

Para llegar a esto se debe lo primero abrir un registro municipal de las OBs y ONGs existentes en el municipio; hacer una convocatoria de las mismas para que elijan sus representantes en los consejos; y diseñar el reglamento por el que estos consejos se regirán y los fondos de que podrán disponer.

5.2.2 Descentralización de los programas de gasto social de forma que algunos programas de áreas prioritarias comiencen a funcionar de manera descentralizada y a través de los consejos mixtos.

Esto no niega la existencia de planes y prioridades nacionales, pero los flexibiliza en su aplicación.

Sería importante hacer una programación de las áreas que entrarán en esta descentralización y los mecanismos y procedimientos con los que se va a operativizar.

5.2.3 La descentralización supone un aumento de los fondos manejados por el Ayuntamiento. Esto puede hacerse vía los programas de descentralización del gasto social, por el aumento de los presupuestos de los municipios asignándoles una cuota fija del presupuesto nacional y por la aprobación de mecanismos de generación de fondos propios.

Para garantizar la equidad parte de esos fondos (un 40%) debe pasar a la Liga Municipal para su redistribución según un criterio de compensación.

5.2.4 Se debe comenzar cuanto antes un estudio para elaborar una propuesta de reforma constitucional que redefina la función de los regidores, zonifique los Ayuntamientos y regule su tamaño, y cree las asambleas seccionales y fortalezca los cabildos abiertos. La propuesta debe incluir una separación de las elecciones

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

municipales de las nacionales ligando la candidatura y elección de los regidores a la zona que representarán del municipio.

5.2.5 Se debe crear una comisión mixta que estudie el caso concreto de la capital y proponga una solución para su gobierno municipal.

5.3 Legalización

5.3.1 Crear una forma de registro municipal sencilla para las OBs. Para ello se habilitará una oficina municipal con la función de hacer y actualizar el registro y de convocar a las OBs registradas para la designación de sus representantes en los consejos mixtos municipales. Esta oficina también servirá de enlace informativo con la sociedad civil.

5.3.2 Crear un procedimiento de legalización para las OBs, para que aquellas que califiquen puedan alcanzar personería jurídica como tales, al estilo del existente para las organizaciones sin fines de lucro, pero simplificando los trámites burocráticos y colocando el poder de aprobación en un organismo intermedio y no en el poder ejecutivo. Este organismo debe ser descentralizado, de forma que el trámite no tenga que hacerse en la capital.

5.3.3 Actualizar la ley sobre instituciones sin fines de lucro para adaptarla a las necesidades actuales, simplificar y regionalizar los procedimientos de incorporación.

5.4 Capacitación y Asesoría

5.4.1 Crear un organismo mixto que canalice fondos para capacitación y asesoría de OBs, ONGs e instituciones estatales implicadas en proyectos participativos y que incentive la organización de la sociedad civil para participar activamente en proyecto de desarrollo.

5.4.2 Este organismo puede ofrecer distintas alternativas:

- Fondos para financiar la demanda de capacitación y asesoría de OBs que ellas deciden cómo invertirlos (contratando una ONG, un organismo estatal o privado)

- Canalización de fondos multilaterales para la capacitación y asesoría de OBs.

ESTUDIOS SOCIALES 103

- Incentivo a la capacitación en áreas prioritarias destinando fondos para ello y creando estímulos.
- Organización de cursos, talleres seminarios para capacitación de OBs, ONGs y funcionarios estatales.
- Información sobre oportunidades de capacitación y asesoría.
- Facilitar una mayor comunicación entre OBs, ONGs e instituciones estatales
- Supervisión de la acción de OBs y ONGs en vistas a proponer políticas que incentiven y mejoren la calidad de la participación de la sociedad civil.

5.4.3 Esta institución podría ser la Liga Municipal Dominicana, a través de un organismo mixto (según lo descrito en 5.2.1) y descentralizado con una asignación presupuestaria que exprese la importancia concedida a la participación de la sociedad civil en la reforma social.

5.5 Investigación

5.5.1 Las informaciones existentes no son suficientes o no están debidamente recopiladas y organizadas de forma que se pueda hacer un diagnóstico certero de la situación de la sociedad civil en República Dominicana. Conviene recopilar esta información.

5.5.2 Es necesario investigar más a fondo los inconvenientes que los reglamentos y legislación vigentes causan a la participación de las OBs y ONGs, las alternativas desarrolladas en otros países y con ello elaborar una propuesta de nueva legislación

5.5.3 Se debe elaborar una propuesta de descentralización municipal que pueda ser discutida ampliamente por la opinión pública hasta convertirse en una propuesta de reforma constitucional sobre la municipalidad.

5.5.4 Hay que evaluar la factibilidad de la creación de un fondo y de centros para capacitación y asesoría a través de la Liga municipal u otra institución.

5.5.5 Se debe hacer una evaluación de las formas de transferencia de fondos estatales a instituciones de la sociedad civil

PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA MUNICIPAL

actualmente existentes para elaborar una reglamentación de las modalidades de acceso y transferencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Christian y Larrañaga, Osvaldo, **Sistema de Entrega de los Servicios Sociales**, Programa de Posgrado en Economía ILADES, Georgetown, s.f.
- Alberich, Tomás, **Experiencias Positivas de Participación Ciudadana en Municipios Españoles**. Ponencia Jornadas Izquierda Europea y Poder Local en los 90, Madrid, 1993
- Brea, Ramonina, **Las Reformas Institucionales en República Dominicana, Compendio de Propuestas**, Compilación CUEPS, PUCMM, Santo Domingo, 1993
- Cela, Jorge. **Participación de la Sociedad Civil: Evaluación las Potencialidades Dominicanas**, Ponencia en Seminario PNUD, manusc., 1993
- CIMS, **Síntesis de un Debate y Propuestas de Acción**. Resumen Congreso Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993.
- Clark, John. **The State and the Voluntary Sector**, Human Resources and Development Operations Policy, The World Bank, 1993.
- Ferguson, Bruce W. **From Protest to Programs, Neighborhood Associations in a Brazilian Municipality**. Grassroots Development, Vol.16, No.1, 1992.
- Giner, Carlos. **La Hora de Participar**, Marsiega, Madrid, 1979.
- Jarquín, Edmundo, **Gobernabilidad y Desarrollo**, Primera versión, 7 julio 1992.
- Hennin, Cristóbal, **Planificación Estratégica a Nivel Institucional**. Versión provisional. Centro de Desarrollo y Población, Washington, 1990.
- Lewis, Oscar. **La Vida**, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1966.
- Ospina, Jaime E., **Fundamentos de Planificación Estratégica**, Barranquilla, 1992.
- PACT. **Pasos Hacia un Fondo de Inversión Social**, PACT, 1990.

ESTUDIOS SOCIALES 103

- PNUD, **Informe Sobre Desarrollo Humano 1993**, PNUD-CIDEAL, Madrid, 1993.
- Sandoval, Luis M., **Estatuto de Participación: Espacio para la Sociedad Civil**. Colombia Responde, 1993, p.22-26.
- Santana, Isidoro y Magdalena RATHE, **Reforma Social, Una Agenda Para Combatir la Pobreza**. Santo Domingo, 1993.
- Towards an integrated framework for socio **economic reform in Latin América**. Building blocks for Hemispheric Consensus. Second Draft, Washington 1993.
- Troncoso S., Pedro **El Decálogo Duartiano**, Ed. del Caribe, Sto. Domingo, 1972.
- Yriart, Juan F., **Sugerencias y Comentarios Relativos al Tema Adecuación del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil**, Manusc., Sto. Domingo, 1993.