

Documento

Contribución de la sociedad civil a la democracia dominicana¹

Juan Bolívar Díaz²



Fotografía: Elvis González Comprés

1. Definición de sociedad civil

Como sigue habiendo confusión y diversas interpretaciones de lo que es la sociedad civil, conviene que comencemos por ponernos de acuerdo en una definición abarcadora. Se trata del conjunto del tejido social organizado para la promoción de los seres humanos y el mejoramiento de la convivencia en

1 Conferencia pronunciada el 3 de septiembre de 2009, en un taller organizado por Alianza ONG, en el Hotel Lina, de Santo Domingo

2 Periodista dominicano. Articulista de opinión. Director de Prensa de Teleantillas.

sociedad, que no tiene como objetivo asumir la dirección del Estado. De esa forma excluimos a los partidos políticos en tanto son organizaciones estructuradas para ganar la dirección del Estado.

Dentro de nuestra definición cabe una amplia gama de organizaciones sociales:

- a) Territoriales, que van desde las juntas de vecinos, a los consejos de desarrollo municipal, provincial o nacional.
- b) De servicios, todas las que tienen como objetivo prestar los más diversos servicios, educativos, de salud, organizacionales, etc.
- c) Gremiales, incluye las asociaciones sindicales, empresariales, profesionales y estudiantiles.
- d) Religiosas, la multiplicidad de agrupamientos confesionales.
- e) De presión y participación política, las que están destinadas a promover la ciudadanía, a constituirse en órganos de presión sobre el sistema partidario y el Estado para la ampliación de la democracia a su dimensión participativa.
- f) Sectoriales, como las de mujeres, jóvenes, o de personas discapacitadas.
- g) Ecologistas, para la defensa del medio ambiente.
- h) Clubes deportivos y sociales.

Es el viejo entramado social, ampliado y renovado en la medida en que se ha generalizado el concepto de democracia, como algo más que el ejercicio periódico del voto. Es la democracia participativa, es también una visión social que supera los viejos intereses corporativos con planteamientos programáticos que promueven la participación del pueblo en el diseño y ejecución de las políticas económicas y sociales y en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, tratando de superar las deficiencias, exclusiones y corrupciones del sistema de partidos.

Dada la confusión que algunos difunden con el propósito de restar validez a la participación social y la ampliación de la democracia, conviene precisar que

la sociedad civil es ese conjunto, esa amalgama social, plural y diversa, que ninguna de sus manifestaciones puede pretender apropiársela, pero no por ello dejan de ser expresión de la misma.

2. El lento desarrollo social dominicano

El autoritarismo político, la exclusión y la sistemática violación de los derechos humanos que ha predominado en el devenir de la nación dominicana desde la conquista y colonización española de la isla, han sido determinantes de un lento desarrollo de la organización social dominicana.

El presidencialismo a ultranza, el caudillismo y la dominación política basadas en los escasos niveles educativos de la población y la exclusión de las mayorías han retrasado la participación del pueblo en el diseño de su propio destino, víctima de una cultura de la dependencia y la subordinación.

En los primeros dos tercios del siglo veinte, cuando se ampliaban los conceptos de la democracia y se multiplicaban en el mundo las llamadas organizaciones intermedias, gremiales, profesionales, cooperativas y sociales, la sociedad dominicana estuvo secuestrada primero por la inestabilidad derivada de la montonera de caciques y luego por la tiranía y la opresión de Rafael Leonidas Trujillo y Joaquín Balaguer.

Es a partir del ajusticiamiento de Trujillo en 1961 cuando apenas se inicia la emergencia de un movimiento social, con la irrupción del sindicalismo obrero, el gremialismo profesional, del movimiento estudiantil y el sistema cooperativo, todo lo cual tomaría impulso con la ascensión al poder del presidente Juan Bosch y el Partido Revolucionario Dominicano que prometían la redención popular.

El autoritarismo retoñó rápidamente con el golpe de Estado de 1963 y fue necesaria la revolución constitucionalista para que grandes masas urbanas descubrieran su poder protagónico y se expandieran en una importante red barrial de clubes sociales, deportivos y culturales y asociaciones estudiantiles y profesionales, accionados básicamente por las expresiones políticas de izquierda y centroizquierda que resistieron la ocupación extranjera y luego el proyecto de restauración de la opresión política encabezado por Joaquín Balaguer.

Ese nuevo entramado social tuvo un bautismo de sangre, enfrentando el neotrujillismo entonces agravado por las políticas de seguridad nacional que promovió Estados Unidos al son de la guerra fría y el pánico a la multiplicación de la revolución cubana. No se ha escrito todavía la real dimensión del movimiento social en la lucha que impidió que el régimen balaguerista deviniera en una nueva dictadura, de la que estuvo muy cerca, ya que además de la ilegalización y persecución del movimiento político y social, las cárceles fueron pobladas de presos políticos y miles de ciudadanos forzados al exilio e impedidos de volver al país. La justicia fue subordinada a la persecución política, el congreso fue un sello gomígrafo y las elecciones auténticas farsas que en 1970 y 74 no dieron margen a la participación de las expresiones partidistas democráticas.

Por ejemplo, todavía se ignora el relevante papel que tuvo el Sindicato Nacional de Periodistas Profesionales en mantener a ese sector profesional unido en la defensa de la libertad de expresión, resistiendo las embestidas que pretendían imponer el silencio total y que –muchos no lo recuerdan– incluyó la prohibición de difundir por radio y televisión la voz de Juan Bosch, Francisco Peña Gómez y Rafael Casimiro Castro, además de los líderes de la izquierda.

El inicio en 1978 del más prolongado período democrático en la historia nacional conllevó una gran explosión de organizaciones sociales en la amplia gama que conocemos. En cuestión de meses se crearon cientos de sindicatos y asociaciones campesinas y se multiplicaron las juntas de vecinos y las cooperativas. El movimiento de mujeres y la defensa del medioambiente también tomaron mayores dimensiones, mientras surgían nuevas entidades de servicio en educación y salud.

No se puede ignorar el papel que jugaron las organizaciones políticas, relevantemente las de izquierda y las propuestas programáticas de Juan Bosch y Peña Gómez en la promoción de la organización social dominicana. Contribuyó también el compromiso de las iglesias, la católica y las evangélicas, empujado por los vientos renovadores que soplaron en los años sesenta y que tuvieron concreción en las comunidades eclesiales de base.

Contradictoriamente el movimiento de los clubes culturales y parte del sindical fueron víctimas de las pugnas de los partidos políticos, no sólo de la izquierda,

sino también del perredeísmo y posteriormente del peledéismo, que los convirtieron en escenario de competencia partidista.

3. La etapa de la consolidación

Cuando Joaquín Balaguer volvió al poder en 1986 ya no era posible reeditar la represión política y social de su dominación de los doce años (1966-1978). La democracia había echado algunas raíces en el país con el régimen perredeísta de ocho años (1978-1986), y en el ámbito continental Jimmy Carter había impulsado cambios importantes en la política exterior de Estados Unidos que contribuyeron a la restauración de la democracia devolviendo los militares a los cuarteles.

Lo que sí pudo reeditar Balaguer fue la manipulación y los fraudes electorales. El costo de la reelección de 1990, que originó la peor crisis económica del país, cuando el peso se devaluó de 2.80 a 14 por dólar en sólo 4 años y la inflación pasó del 100 por ciento en ese año, generó una gran movilización social en busca de reformas políticas y sociales. De repente nuevos actores de todos los sectores sociales, incluyendo el empresariado, las jerarquías religiosas y universidades privadas asumieron la participación social y política, creándose múltiples escenarios de concertación.

Los tropiezos de las políticas fondomonetaristas que impusieron ajustes económicos tan penalizantes que pusieron en jaque el proceso democratizador y sacudieron a varios países, generaron una reacción importante, y no sólo obligaron a suavizar sus condicionalidades, sino que impulsaron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y especialmente a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo a promover una democracia más participativa, dimensionando el papel de la sociedad civil.

La década del noventa y los primeros años de este siglo comprenden el período de mayor renovación legal e institucional de la nación, fruto del fortalecimiento de la sociedad civil y su concertación con los partidos políticos, y de la presión de los organismos internacionales sobre el sistema político.

Las primeras concertaciones originaron reformas fiscales para contener la crisis económica del 90, para renovar el Código Trujillo de Trabajo, para la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Plan Decenal de Educación. Luego vinieron la actualización de las leyes generales de Educación, Salud, y de Electricidad, la reforma de la Empresa Pública y el Código Monetario y Financiero.

Relevantes contribuciones hubo en el proceso de concertación y aprobación de la Ley de Seguridad Social así como en las nuevas leyes de migración, de compras y contrataciones públicas, de libre acceso a la información pública, y sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro. Otras reformas importantes fueron las de los códigos que rigen el sistema de control, desde la Contraloría y la Cámara de Cuentas hasta el Presupuesto y una nueva ley de la Función Pública.

Particularmente valiosa fue la participación de organizaciones de la sociedad civil, especialmente del ámbito comunitario, en la promoción del presupuesto participativo en los municipios, convertido luego en la ley 170-07, así como en la concertación que actualizó la Ley General de Municipios 176-07.

La reforma constitucional que zanjó la grave crisis política derivada del último fraude electoral balaguerista en 1994 fue impulsora de cambios trascendentes, al prohibir la reelección presidencial, separar las elecciones e instituir la doble vuelta electoral así como el Consejo Nacional de la Magistratura, que daría origen a uno de los mayores logros con la renovación del sistema judicial.

El primer período de gobierno del presidente Leonel Fernández y el Partido de la Liberación Dominicana renovó las expectativas de participación de la sociedad civil en la renovación de gestión pública, especialmente con la creación de la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado y con el Diálogo Nacional que aprobó centenares de propuestas de las organizaciones sociales.

El pico más elevado de la participación de la sociedad civil en la gestión pública se alcanzó en 1997 cuando el Consejo Nacional de la Magistratura le permitió presentar candidaturas para la integración de la Suprema Corte de Justicia. Fue relevante que 12 de los 18 jueces escogidos fueron promovidos por una coalición de organizaciones sociales.

Fue igualmente relevante la contribución de las organizaciones sociales al mejoramiento y transparencia del sistema electoral, no sólo con la incorporación de hasta 12 mil ciudadanos a la observación de los procesos electorales, sino en la concertación con los partidos para la formación de nuevos gerentes y líderes políticos, y en la promoción de reformas políticas, algunas de las cuales como la Ley de Partidos Políticos lleva una década de consensos e introducciones al Congreso sin que se acabe de aprobar.

4. Inicio del retroceso

Con la llegada al poder del agrónomo Hipólito Mejía y el Partido Revolucionario Dominicano se abrieron nuevas expectativas, debido a que el discurso de su desaparecido líder José Francisco Peña Gómez había sido persistente en reconocer el papel de la sociedad civil en el proceso democrático. Y en efecto no sólo se incrementó el proceso de concertación a través del Consejo Nacional de Reforma del Estado y prosiguieron las reformas institucionales, sino que se instituyeron nuevas instancias de participación social, como los consejos de desarrollo a todos los niveles geográficos, pero muy pocos han sido creados.

Un nuevo pico participativo se logró en el 2001 con el decreto 410-01 del presidente Mejía que encargó a una amplia comisión de instituciones sociales, partidos políticos, organismos estatales y personalidades la elaboración de un proyecto de reforma a fondo de la Constitución consensuado luego de 4 meses de intensa concertación, pero fue engavetado por el mismo gobernante que lo encargó, ya entonces infectado por el virus del continuismo. Sin embargo, para algunos protagonistas, el proceso evidenció una sobreestimación en importantes estamentos de la sociedad civil, y al mismo tiempo poca capacidad de negociación y subestimación de la capacidad de los partidos para defender su predominancia política.

Para la mitad del período la ambición continuista genera una contra reforma constitucional para abrir espacio a la reelección presidencial que volvería a poner en jaque el proceso electoral. Fue notable la fortaleza que mostró la sociedad civil en la oposición a esa regresión política y posteriormente para prevenir las manipulaciones electorales que históricamente ha conllevado el continuismo en el poder en el país.

El Foro Ciudadano, creado en 1999, se había constituido en una trascendente instancia participativa, agrupando a más de 150 organizaciones de todos los sectores, incluyendo a las más relevantes del ámbito empresarial y sindical. Tras los fraudes bancarios del 2003, se creó la Coalición por la Transparencia y la Institucionalidad que encabezó la demanda de sanción a los responsables. Esta coalición sería relevante también en el esfuerzo por contener los pujos autoritarios y los abusos de los recursos del Estado con que se presentaba el proyecto continuista del presidente Mejía, así como en la denuncia de un progresivo proceso de corrupción.

El último cuplé de las organizaciones sociales parece haber sido la “Agenda Propositiva desde la Sociedad Civil”, presentada a consideración de los partidos políticos para la campaña electoral del 2004, que pronto quedaría en el olvido. Sobre todo cuando el nuevo gobierno evadió el programa que había ofertado y se dedicó a reivindicar el legado balaguerista que se creía superado. La cumbre para enfrentar la crisis económica celebrada en febrero 2009 fue un nuevo intento que básicamente ratificó anteriores concertaciones y hasta ahora con pocas ejecuciones.

Desde la contra reforma constitucional del PRD en el 2002 se produce un notable distanciamiento de las políticas públicas y el discurso de los partidos con la sociedad civil y sus demandas. En vez de cambiar el curso, el gobierno que se inicia en el 2004 acentúa la malversación de los recursos públicos, el clientelismo, la violación o ignorancia de las reformas institucionales y legales y desconoce hasta las nuevas instancias que creó como el Consejo Económico, Social e Institucional, el cual murió en la cuna cuando el presidente centró la inversión pública en un metro que soñó de niño, pese a que ese organismo y la generalidad de la opinión pública lo desaprobaron.

Resultó notable que la sociedad civil no mostró la energía del 2004 para intentar contener en el 2008 los excesos acarreados por el continuismo del presidente Fernández que generaron un mayúsculo déficit presupuestario, incremento sin límites del abuso de los recursos del Estado, para fomentar el clientelismo, el transfuguismo y el debilitamiento de la institucionalidad democrática.

Atrás parecen haber quedado las energías creativas y el esfuerzo por denunciar y contener la corrupción del sistema político y la repartición del patrimonio público. La sociedad civil dominicana parece haber caído en un letargo. La Coalición por la Transparencia y la Institucionalidad desapareció y el Foro Ciudadano se debilitó, como lo consignó el informe de su secretaría ejecutiva en la asamblea de marzo del 2008, que dio cuenta del ausentismo de las organizaciones empresariales y sindicales y de la reducción en la participación hasta del sector comunitario. Este último registra una mejoría este año, pero el debilitamiento general persiste, aunque emergen nuevos grupos juveniles provenientes de la clase media que denuncian la corrupción y defienden el medio ambiente.

5. Desencadenantes del retraimiento

Múltiples pueden ser los factores que han desencadenado el retroceso de la sociedad civil que se diagnostica, entre los cuales podemos citar los siguientes:

- a) Miedo al pragmatismo salvaje en que ha devenido la política partidista.
- b) Ausencia de paradigmas e ilusiones en partidos políticos que cada día se asemejan más y se defienden corporativamente.
- c) Cansancio del viejo liderazgo social y frustración de nuevos que creyeron que era fácil torcer el rumbo del pragmatismo político.
- d) Progresiva distancia entre los intereses empresariales, sindicales y sociales, evidenciada en la implementación de la seguridad social y en el intento de concertación de finales del 2006 cuando gobierno y empresariado pactaron excluyendo a los otros sectores. Por cierto que la ley de austeridad que concedió el gobierno fue violada absolutamente.
- e) Frustración por el incumplimiento de la mayoría de las leyes de reformas y por la ineficacia de los organismos participativos. Es relevante que la ley del Defensor del Pueblo no haya sido implementada 8 años después de aprobarse tras una fuerte promoción por parte de la sociedad civil. También es significativo que no hayan aprobado los proyectos consensuados de leyes de partidos políticos y de participación social.

- f) Desconocimiento de consensos como el de la Asamblea Constituyente para una reforma integral de la Constitución en proceso de aprobación³ y que viene resultando más conservadora que la que se prometía modernizar.
- g) Cooptación de importantes dirigentes e ideólogos de la sociedad civil, por el gobierno central y los municipios, por comisiones como la de Reforma del Estado, Desarrollo Barrial y Provincial, por el sistema de seguridad social y por las nuevas secretarías sectoriales de la mujer, juventud, cultura y medio ambiente.

6. Desafíos del presente

No hay dudas de que la sociedad dominicana vive un proceso de descomposición social, con alarmante incidencia en los organismos encargados de la seguridad y la persecución del crimen, con incremento de la corrupción en todas sus expresiones, del narcotráfico, de la delincuencia y del desconocimiento de las normas y leyes que rigen la convivencia.

También es obvio que el sistema político alcanza niveles de erosión sin precedentes, con debilitamiento de los procedimientos democráticos en su propio seno hasta el punto que buscan desesperadamente el arbitraje absoluto de la Junta Central Electoral en sus procesos convencionales y de elección de candidaturas, confesando que hacerlo ellos mismos no garantiza transparencia ni legitimidad.

Así mismo, la malversación de los recursos del Estado, el aumento desmesurado del gasto corriente en desmedro de la necesaria inversión para pagar la enorme deuda social, la proliferación de nominillas, barrilitos y cofrecitos, del nepotismo y el clientelismo en gran parte de los organismos del Estado, y el desconocimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas constituyen un panorama desolador y depresivo que requiere nuevas y mayores energías de la sociedad civil para provocar cambios fundamentales.

3 N. d. r.: "en proceso de aprobación" en el momento de dictar el autor esta conferencia. La nueva Constitución de la República Dominicana fue proclamada el 26 de enero de 2010.

El impune desconocimiento de las leyes y normas abarca desde altos funcionarios a los más humildes ciudadanos en una verdadera anomia social y traspasa todos los estamentos del Estado y la sociedad. Baste recordar que tres instituciones como el Congreso Nacional, la Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral se negaron a acogerse a la ley universal de la seguridad social, creando o manteniendo situaciones de privilegio.

Algo grande tiene que identificar la sociedad dominicana para establecer límites y generar nuevas vitalidades políticas que pongan freno a la descomposición tanto de los partidos como de la sociedad en general que comparte las responsabilidades del deterioro. Es tarea de sus élites sociales diagnosticar los descalabros y plantear correctivos, sin pretender que las instituciones sociales puedan sustituir o prescindir de los partidos políticos.