

En la antesala de los 500 años, notas desde Santo Domingo

Morel, Edmundo

Edmundo Morel: Sociólogo dominicano. Coordinador técnico de Ciudad Alternativas. Profesor del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Ayer fueron los indígenas y los negros. Hoy son los pobladores de la ciudad.

Un poco de historia: los procesos

En los últimos 30 años, la ciudad de Santo Domingo ha experimentado una serie de cambios significativos en su fisonomía y dinámica, en los cuales convergieron factores de carácter económico, político-jurídico y cultural-ideológico que han ido definiendo, de manera procesual, la conformación del universo urbano, explicando así la complejidad de sus manifestaciones. E

Ello, dentro de un proceso de modernización de la sociedad dominicana expresado, por un lado, en la inclusión simbólica de la población, vía los medios de comunicación, en los modelos de consumo, valores y estilos de vida modernos y, por otro, en su creciente exclusión material de la modernidad, por su integración a las oportunidades del mercado de trabajo, con la imposibilidad de acceso a los modelos aspirados ¹.

En estos años, Santo Domingo ha crecido de forma considerable. El fenómeno de la hiperurbanización en el país, donde alrededor del 30% de la población total y más del 50% de la población urbana se concentra en la zona metropolitana de Santo Domingo, constituye la característica más pronunciada del «patrón de asentamiento», reflejada también en la concentración de industrias, comercios, servicios y administración - entre un 70% y 90 - en la capital.

A grandes rasgos, el crecimiento urbano de Santo Domingo, se ha caracterizado por su rapidez y desorganización, dada la ausencia de una política de desarrollo urbano (el último plan regulador data del año 1955) así como el incumplimiento de los lineamientos establecidos; una continua ampliación de la ciudad (de 1,5 km² en

¹V. Marcos J. Villamán: «Modernidad, crisis y constitución de los sujetos políticos: diversidad de temporalidades y factor religioso. Santo Domingo, 1961-1990» en Estudios Sociales, N° 87 (1-3/1992), pp. 67-85

1945 a 250 km² en la actualidad) principalmente sobre el eje este-oeste, con la dificultad y encarecimiento cada vez mayores en la prestación y coordinación de servicios; el crecimiento de los asentamientos precarios, los cuales comprenden aproximadamente el 70% de la población de la ciudad, como resultado del acceso limitado al mercado laboral, los terrenos urbanizados y la vivienda; la ocupación de terrenos cercanos a las cañadas (cauces naturales) a lo largo de los ríos Ozama e Isabela; y el deterioro del centro histórico y comercial, así como de la zona alta de la ciudad².

Hasta principios de los años 80, las características del proceso de desarrollo que provocaron el patrón de crecimiento urbano, y específicamente el proceso de metropolización de la ciudad de Santo Domingo, habían sido fundamentalmente la implementación del modelo de crecimiento hacia afuera, una fuerte participación del Estado en la economía, el relativo estancamiento del sector agrícola, un desarrollo industrial desequilibrado, y el proceso de creciente «marginalización» de la población urbana³.

En los inicios de los años 80, se introducen dos dinámicas socioeconómicas fundamentales: a) la reestructuración del aparato productivo nacional, bajo la dinámica de lo que se ha denominado el modelo de «acumulación extrovertida» - cuyos polos de crecimiento fundamentales son el turismo, las zonas francas y, de manera residual, la agroindustria - y b) la política económica implementada en el período 1986-1990, expresada en un masivo plan de inversiones públicas concentrado en los principales centros urbanos del país.

Dichas dinámicas han tenido como algunas de sus principales implicaciones socio-espaciales⁴: la elevación en el precio de la tierra urbana y la acentuación de las tendencias concentradoras en la estructura de la tenencia⁵; el desalojo y movilización de la población (se calculan más de 20.000 familias) hacia zonas de la periferia ur-

²Para un análisis crítico y detallado de estos procesos, con énfasis en sus implicaciones ecológicas, V. entre sus trabajos: Amparo Chantada: «Medio ambiente, crisis y desarrollo. Reflexión en torno a los ríos Ozama e Isabela» en Estudios Sociales N° 83 (1-3/1991), pp. 5-36; «Espacio urbano y marginalidad social» en CEPAE N° 59-60 (7-12/1991), pp. 24-37; «Transformación del espacio y de la sociedad en los 90», ponencia presentada en Educación y Política Urbana, Plan Educativo, 1991.

³ V. ONAPLAN: «El proceso de urbanización en la República Dominicana», Secretariado Técnico de la Presidencia, Santo Domingo, República Dominicana, 11/1/1983.

⁴V. el minucioso análisis de Ayacx Mercedes Contreras: «Dinámica urbana en la década de los 80: concentración del ingreso, segregación espacial y exclusión social» en Estudios Sociales N° 83 (1-3/1991), pp. 37-59.

⁵Ya para 1981 se manifestaba una distribución regresiva del espacio según la cual el 64% de la población del Distrito Nacional ocupaba el 20% del espacio, mientras que el 36% restante ocupaba el 80%. Con ello parece correlacionarse una distribución regresiva del ingreso según la cual, para 1989, el 60% de la población nacional absorbía el 19% del ingreso, y el 40% restante el 81%.

baña carentes de equipamientos comunitarios y de servicios sociales básicos; la profundización de las tendencias regresivas del mercado de la vivienda; el aumento de la macrocefalia urbana como resultado de la consolidación y crecimiento de los centros suburbanos y secciones rurales del Distrito, y la expansión territorial del casco urbano central; el crecimiento del denominado sector informal, que ya para el 1985 absorbía el 32,5% de la población económicamente activa del Distrito Nacional, y que en la actualidad genera hasta el 65% de las actividades de algunos barrios de la ciudad, ocupando progresivamente aceras, esquinas, avenidas y demás espacios públicos. En síntesis, ambas dinámicas han tenido como saldo con junto la concentración del ingreso, la exclusión social y la segregación espacial⁶.

Además de contribuir, de manera significativa, a la agudización de los desequilibrios del sistema económico nacional, y a la desatención en la búsqueda de soluciones reales a las necesidades básicas de la población (empleo, salud, educación, etc.) los programas masivos de remodelación urbana llevados a cabo consistentes básicamente en la modernización y prolongación de avenidas existentes, su urbanización con edificios - pantallas construidos frente a los barrios populares, y la creación de obras de carácter monumental - se han revelado como ineficaces para la superación del grave déficit habitacional existente en el país (proyectado en alrededor de 65 mil viviendas por año). La irracionalidad de esta estrategia de intervención urbana se evidencia en que, en la actualidad, para solucionar el déficit habitacional con los perfiles de proyectos hasta ahora implementados, sería necesario invertir 16.000 millones de pesos, equivalentes al presupuesto general de la nación durante 15 años. A ello se suma la desprotección de las familias desalojadas, el irrespeto de las leyes y el desconocimiento de los procesos institucionales, las irregularidades en las compensaciones a los afectados, la desinformación predominante, la inadecuación de las viviendas construidas, la erradicación del entorno vital, los costos psicológicos de la población, y el desinterés oficial por los asentamientos críticos. Los pobladores son lanzados, en un proceso histórico que parece interminable, de nuevo hacia las afueras de la ciudad, a tierras no urbanizadas y que éstos, los pobladores, tendrán de nuevo que urbanizar y valorizar⁷.

La correlación entre el modelo de desarrollo implementado, el patrón de crecimiento urbano y la crisis de los últimos años, ha tenido como consecuencia lógica

⁶V. Maria Gatón: «Las políticas nacionales de vivienda en la década de los 70 y su relación con los ajustes económicos de la República Dominicana», CSUCA/IDESAC/SIAP; «Políticas habitacionales y ajustes en las economías en los 80», Guatemala, 6/1991.

⁷V. Edmundo Morel y Marcos Villamán: «Remodelación urbana, desmovilización popular; respuestas de las organizaciones populares» en Ciudad Alternativa, 1990.

en el ámbito urbano el deterioro progresivo y sostenido de la calidad de vida de los asentamientos humanos, especialmente de los sectores populares.

En el marco de la armonía urbana, se ha venido produciendo también un evidente deterioro en el plano institucional⁸. El sentimiento de frustración ante la ausencia o ineficiencia de los medios institucionales para la canalización democrática de las expectativas, necesidades e intereses de la población, así como la inexistencia o debilitamiento de proyectos colectivos que otorguen sentido a las posibilidades reales de concertación social en la búsqueda de soluciones a los problemas enfrentados, impulsan cada vez más la adopción de estrategias individuales, aisladas y particulares como mecanismos de sobrevivencia ante la crisis. Este proceso de atomización social se ve reforzado por un estilo oficial de gestión erigido sobre la base de la concentración de recursos, la personalización en las decisiones y acciones, y la exclusión social, en detrimento del desarrollo y la descentralización de las instituciones, así como la de la participación ciudadana.

La cotidianidad urbana: las estrategias de sobrevivencia

La ciudad es un espacio socialmente construido o, dicho de otra forma, constituye una cristalización espacial de la estructura de relaciones sociales de organización y dominación que se van tejiendo en una determinada formación social. Las estrategias urbanas se inscriben en el marco de modelos de desarrollo y éstos, a su vez, se erigen y viabilizan sobre la base de esquemas de valores que, a través de los diferentes procesos de socialización, van orientando las prácticas de los diversos sectores sociales.

Los procesos reseñados han tenido como consecuencia un deterioro cada vez mayor de las condiciones de la vida urbana, como expresión espacial de las contradicciones sociales presentes. La ciudad se ha convertido en un espacio inhóspito, conflictivo; en una selva que convoca al heroísmos como actitud y estrategia cotidiana para poder sobrevivir. El desempleo, la ausencia o precariedad de los servicios, la inaccesibilidad cada vez mayor de la vivienda, la contaminación ambiental, el deterioro del poder adquisitivo, constituyen, entre muchas otras, expresiones de un modelo de crecimiento urbano que ha desconocido los principios elementales de la convivencia ciudadana. La desinformación, la improvisación en las decisiones y acciones y el irrespeto a los derechos ciudadanos, excluyen la participación de la población en la búsqueda de soluciones a los problemas de su hábitat.

⁸Edmundo Morel Pierret: «Cuenca hidrográfica y urbanización: posibilidades y límites de una gestión coordinada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en asentamientos humanos de la ciudad de Santo Domingo», Coloquio CIUDAGUA.

Las intervenciones urbanas no sólo responden a las presiones de carácter económico por la revalorización de los terrenos, sino también a determinadas valoraciones y percepciones del espacio, a una imagen objetivo de la ciudad, a una determinada concepción de la modernidad, a un enfoque de la relación entre sociedad y medio ambiente, a un sentido de lo ético y lo estético, etc. Se constituyen en elementos de socialización en la medida que indican o generan en la población una serie de valores que van condicionando sus actitudes, motivaciones, expectativas, así como formas de solución a sus problemas y necesidades⁹.

Es así que, en estrecha relación con la supervivencia de relaciones sociales fundamentadas en el paternalismo, el asistencialismo, el prebendarismo y el clientelismo, la población es permeada por un discurso y una práctica que inducen la búsqueda de mecanismos no organizativos y particulares para la canalización de sus demandas y la satisfacción de sus necesidades.

Se va imponiendo la lógica del «sálvese quien pueda». Se fortalecen los comportamientos fundamentados en la definición de «lo legal» en función de la sobrevivencia, la posibilidad de hacer las cosas «cuando se tiene poder», y la viabilidad de toda acción sobre la base de la violencia.

Se va generando en la población un cambio en la visión de la vida y las formas de acción sobre el mundo. Se van dejando de lado valores culturales, adscripciones anteriores, y el comportamiento comienza a ajustarse a los patrones presentes. Se debilitan los lazos de solidaridad y protección que han sido tradicionales a nivel barrial, por efecto de la crisis de proyectos colectivos y el fomento del individualismo en la búsqueda de soluciones. Se busca salir de la situación a como dé lugar, escapar de ella de cualquier modo, y se descubren caminos: el viaje a «los países», la corrupción administrativa o el negocio ilegal.

La búsqueda de la sobrevivencia va generando en la población múltiples formas de respuestas¹⁰. Podríamos destacar entre ellas las siguientes:

- Privatización de los servicios. La crisis de los servicios induce a su creciente privatización. Los deficientes servicios estatales van siendo suplidos por la iniciativa privada: pozos y cisternas para el agua, plantas privadas de energía eléctrica, colegios y clínicas privadas, compañías privadas de transporte urbano, servicios de se-

⁹V. San José, Costa Rica, 6/1991.

¹⁰Para un análisis detallado de las estrategias de sobrevivencia, v. Jorge Cela: «Cultura urbana, sectores populares y estrategias de sobrevivencia en la década de los 80», Seminario Urbanización y crisis en la República Dominicana en los años 80, Foro Urbano/FLACSO, Santo Domingo, 4/1991.

guridad, etc. Todo el que pueda pagarlos resuelve «su problema», reduciendo de esta forma la presión social sobre el Estado. La lógica de la privatización hace presencia también en los sectores populares, combinando la necesidad de los servicios con la creación de nuevos empleos informales: la venta de agua o el servicio de cargada, la oferta de servicio de enganche en postes eléctricos apropiados particularmente, el transporte por «motoconcho» (motociclistas), las escuelitas-hogar, los niños que transportan la basura a las cañadas, etc. Todo ello va constituyendo un «caldo de cultivo» para la formación del proyecto neoliberal.

- **Informalización de la economía.** Ante el alto nivel de desempleo, la precariedad e inestabilidad de los ingresos y la disminución del poder adquisitivo, se produce un crecimiento de la economía informal, donde se hace posible la indexación incontrolada de los precios, permitiendo ajustar las ganancias a la inflación. La informalidad se va internalizando como principio básico de sobrevivencia.

- **Pluriempleo y trabajo familiar.** Ante la crisis, la población se ve obligada a adoptar las estrategias del «pluriempleo» para poder sobrevivir. Se disminuye cada vez más el tiempo del descanso. Se amplían las horas de trabajo, en búsqueda de un aumento de las entradas familiares, a costa de la devaluación de la fuerza de trabajo, o sea de la propia persona y su identidad. Se disloca la vida familiar. La inutilidad de las capacidades induce a una desvalorización de los esfuerzos educativos. A pesar de la segregación de los trabajos, a menudo totalmente divorciados, el logro de una cierta calidad de vida se toma cada vez más inaccesible, lo que va generando sentimientos de frustración e impotencia.

- **Remesas del exterior.** Los recursos enviados desde el exterior por los emigrantes a sus familias tienen un peso cada vez mayor en la sobrevivencia de éstas. Esto también ha contribuido a crear una visión diferente del trabajo. Es una situación inflacionaria, de congelación de salarios y devaluación de la moneda, el dólar ha adquirido un valor casi mágico de dinero fácil y rápido. La estrategia familiar ha sido montada para insertar un miembro de la familia en ese proceso, a fin de que el impulso iniciado para otras migraciones dentro de la familia (el papeleo en el «consulado», la visa falsa, el matrimonio por negocio, el pasaje en yola, etc.). Ello sobre la base de un «ahorro» familiar, que va en detrimento de los niveles de consumo de los miembros de la familia, en el apostar a la posibilidad de una salida a su situación.

- **Cultura de violencia.** La acumulación de poder en todos los niveles adquiere carácter de mesianismo de sobrevivencia, en gran parte como reproducción de la ac-

titud oficial de quien tiene la fuerza, tiene la razón. La gente se ha ido acostumbrando a que la solución de los problemas es a partir de la acumulación de violencia. Esto se va reflejando en el diario vivir, en las actitudes agresivas. La frustración del consenso, del diálogo, de la negociación, impulsa al enfrentamiento como mecanismo de solución de los problemas.

Algunos Retos

Quisiéramos por último, y a modo de conclusión, sugerir algunos retos que se nos plantean:

a) La política económica implementada en los últimos años en el país ha tenido como consecuencias fundamentales la concentración del ingreso, la exclusión social y la segregación espacial. El deterioro en la calidad de vida se hace evidente en la medida que se privilegian inversiones públicas que van en detrimento de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Se hace necesario entonces, sobre la base de la discusión democrática - y por lo mismo, conflictiva - entre los diversos actores sociales, definir nuevas y adecuadas modalidades de estrategia económica dirigidas a la superación de la pobreza, la concentración del ingreso y la marginalidad. De no producirse cambios significativos de carácter estructural en este plano, tendríamos como resultado un empobrecimiento creciente de los sectores mayoritarios de la población y una disminución de las posibilidades reales de sustentación de una gestión coordinada de la ciudad. Las estrategias económicas que pudieran articularse, considerando los factores internos así como las modalidades de inserción en el ámbito internacional, deberán estar dirigidas hacia la atención prioritaria de los gastos sociales, especialmente los destinados hacia el desarrollo del capital humano, a fin de propiciar real y efectivamente un desarrollo sostenible.

b) La estrategia de intervención urbana predominante, expresada en los programas masivos de renovación urbana implementados por el gobierno en los últimos años, no sólo se ha revelado como ineficaz para la superación del grave déficit habitacional y la problemática urbana en general, sino que ha contribuido a la agudización de los desequilibrios económicos del país. La política de intervención urbana estatal, desfasada con relación a los principios aceptados inicialmente con respecto a la solución de la problemática de las ciudades, privilegia los gastos en obras no prioritarias y de carácter suntuario, en detrimento de la atención de las necesidades de los asentamientos precarios. El Estado no manifiesta una voluntad política en el reconocimiento y apoyo a modalidades alternativas de intervención.

Se hace preciso pensar e implementar estrategias de intervención urbana que presenten no sólo el logro de cambios significativos en el plano de los servicios, las actividades económicas, las condiciones medioambientales, las viviendas, etc., sino también el fortalecimiento de los niveles de organización, participación y autogestión en la generación de procesos efectivamente democráticos. Ello tendría que ser acompañado de una nueva concepción de la modernidad que integre, de manera orgánica, los procesos tecnológicos y la participación democrática, en aras de favorecer y fortalecer la convivencia humana. La visión tecnocrática y excluyente que parece estar en la base de las estrategias de intervención urbana predominantes, reproduciéndose de manera persistente en los diferentes períodos y estilos de gestión gubernamental, se sitúa de espaldas a la significación del saber y la experiencia de las comunidades, sus intereses, expectativas y necesidades, sus esfuerzos y logros en la configuración del espacio urbano, así como su identidad y creatividad cultural.

En el país existe un sobrepeso del poder ejecutivo en detrimento de las autonomías de los gobiernos locales. Se mantiene un estilo de gobierno presidencialista y vertical que reduce los márgenes de maniobra de los municipios en la toma de decisión, la implementación de acciones, y la disponibilidad y manejo de recursos.

Ello constituye una gran limitación para la gestión local. El logro de una real autonomía, así como el fortalecimiento institucional del municipio, se constituyen en imperativos urgentes e indispensables para que el principio de la municipalización sea una realidad y no una pura ficción jurídico-política. Lo anterior implica transformaciones significativas en la estructura administrativa del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que lo sitúen en concordancia con la mayor complejidad de la problemática urbana. Propuestas en ese sentido existen. Lo que sería necesario es la expresión de una voluntad política dirigida al reconocimiento y fortalecimiento de la dimensión local de la gestión.

La ausencia de un plan regulador de la ciudad de Santo Domingo constituye un obstáculo fundamental para la posibilidad de una gestión coordinada de los servicios. Esto contribuye al crecimiento caótico de la ciudad, en función de intereses de carácter especulativo-inmobiliario, comercial y financiero sin ningún tipo de control, y en desmedro de una gestión coherente e integrada, que permita una distribución racional de los recursos biofísicos, socioeconómicos, e institucionales en el ámbito urbano. Hasta donde tenemos conocimiento, se está avanzando en la formulación y discusión de un plan regulador, lo que podría considerarse un elemento propiciador del interés por una gestión coordinada. Dicho plan deberá ser discu-

tido con la participación activa de todos los actores involucrados en la gestión de la ciudad.

c) Ante la vigencia tradicional de un modelo estatista centralizador, fundamentado en la desarticulación histórica entre sociedad política y sociedad civil, y los nuevos aires de corte neoliberal que propugnan por la privatización como modelo sustitutivo, plantea la necesidad de impulsar la descentralización y la participación ciudadana como vía para el logro de una gestión coordinada y democrática de la ciudad.

Este proceso de descentralización implica, además del logro de una real autonomía y el fortalecimiento de los gobiernos locales, el reconocimiento y la participación de las organizaciones de base como interlocutores válidos y legítimos en las decisiones y acciones concernientes a la ciudad, el cumplimiento por parte del Estado de sus compromisos y responsabilidades frente a las soluciones de la problemática de los asentamientos urbanos, y los procesos de institucionalización de la acción local.

Asimismo, un proceso de educación en valores que parte del reconocimiento de la riqueza del tejido social y organizativo, la no existencia de sujetos constituidos sino en constitución permanente, la diversidad y pluralidad de los actores sociales, la necesidad de un encuentro horizontal, la expresión de los particularismos y las diferencias, el enraizamiento en los contenidos específicos de cada experiencia local colectiva, así como la dimensión humana y afectiva.

Se trata de ir construyendo espacios de hegemonía ciudadana con la inclusión de todos los actores sociales que convergen en la definición y el desenvolvimiento de la ciudad.

Referencias

- *Villamán, Marcos J., ESTUDIOS SOCIALES. 87. p67-85 - 1992; Modernidad, crisis y constitución de los sujetos políticos: diversidad de temporalidades y factor religioso. Santo Domingo, 1961-1990.
- *Chantada, Amparo, ESTUDIOS SOCIALES. 83. p5-36 - 1991; Medio ambiente, crisis y desarrollo. Reflexión en torno a los ríos Ozama e Isabela.
- *Chantada, Amparo, CEPAE. 59-60. p24-37 - 1991; Espacio urbano y marginalidad social.
- *Chantada, Amparo, PONENCIA PRESENTADA EN EDUCACION Y POLITICA URBANA, PLAN EDUCATIVO. - 1991; Transformación del espacio y de la sociedad en los 90.
- *ONAPLAN, EL PROCESO DE URBANIZACION EN LA REPUBLICA DOMINICANA. - Secretario Técnico de la Presidencia, Santo Domingo, República Dominicana. 1983; Dinámica urbana en la década de los 80: concentración del ingreso, segregación espacial y exclusión social.

- *Contreras, Ayacx M., ESTUDIOS SOCIALES. 83. p37-59 - 1991; Remodelación urbana, desmovilización popular; respuestas de las organizaciones populares.
- *Gatón, María, LAS POLITICAS NACIONALES DE VIVIENDA EN LA DECADA DE LOS 70 Y SU RELACION CON LOS AJUSTES ECONOMICOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA. - CSUCA/IDESAC/SIAP;
- *Anónimo, POLITICAS HABITACIONALES Y AJUSTES EN LAS ECONOMIAS EN LOS 80. - Guatemala. 1991;
- *Morel, Edmundo; Villamán, Marcos, CIUDAD ALTERNATIVA. - 1990;
- *Morel-Pierret, Edmundo, CUENCA HIDROGRAFICA Y URBANIZACION: POSIBILIDADES Y LIMITES DE UNA GESTION COORDINADA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ASENTAMIENTOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE SANTO DOMINGO. - San José, Costa Rica, Coloquio CIUDAGUA. 1991;
- *Cela, Jorge, MODELOS DE CIUDAD, MODELOS DE CORPORTAMIENTO - Santo Domingo, República Dominicana, Seminario Ciudad Alternativa. 1988;
- *Cela, Jorge, CULTURA URBANA, SECTORES POPULARES Y ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA EN LA DECADA DE LOS 80. - Santo Domingo, República Dominicana, Seminario Urbanización y crisis en la República Dominicana en los años 80, Foro Urbano/FLACSO. 1991.