

REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA: REPÚBLICA DOMINICANA

Isis DUARTE
Rosario ESPINAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al régimen de partidos políticos*. V. *Evaluación final*.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia dominicana se ancló en sus orígenes, a fines de los años setenta, en la estabilidad y fortaleza del sistema de partidos que estructuraron los tres líderes carismáticos-personalistas del pos-trujillismo: Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez. Ese liderazgo dio estabilidad al sistema político, tanto en su fase autoritaria de 1966 a 1978, como en la apertura democrática a partir de 1978, pero retardó el proceso de modernización del Estado, los partidos políticos y el sistema electoral.

Entre 1978 y 2006, el sistema electoral se reformó en distintas ocasiones en medio de crisis políticas. Algunas reformas fueron provocadas por distorsiones e imperfecciones de las normas y mecanismos electorales existentes, otras por el surgimiento de un sistema tripartidista a partir de 1986, y otras con el objetivo de hacer la democracia dominicana más representativa y efectiva. Los principales cambios a la Ley Electoral se produjeron en 1994 y 1997.

El primer problema de magnitud que enfrentó el sistema electoral dominicano al momento de la transición de 1978 fue el conjunto de imperfecciones y distorsiones de las normas y procedimientos electorales: la

compra de cédulas, la escasa credibilidad de las autoridades electorales y la carencia de un padrón electoral aceptable. En el sentir popular, las elecciones dominicanas eran fraudulentas: habían sido manipuladas en 1966, 1970 y 1974; e incluso en las elecciones de 1978, Balaguer logró imponer una mayoría en el Senado mediante un disputado conteo de votos en varias provincias.

La transición democrática se produjo con ese lastre de irregularidades, y los temores de fraudes y disputas, ya impregnados en la práctica electoral dominicana, continuaron en años subsiguientes. La intervención de figuras prominentes de la vida pública del país contribuyó a moderar los conflictos en las elecciones de 1986, pero el retorno de Balaguer al poder ese año reinauguró un periodo de irregularidades y desconfianzas electorales, que culminaron con la crisis pos-electoral de 1994.

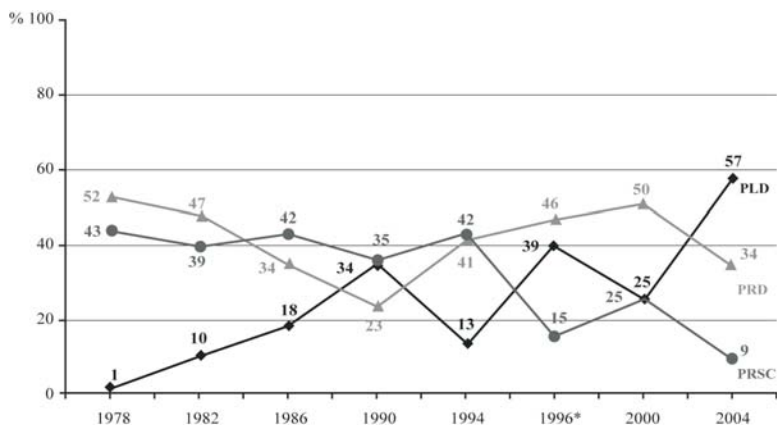
El segundo asunto que complicó el escenario electoral dominicano fue el surgimiento del sistema tripartidista que se hizo evidente en 1986. El desplome electoral del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el ascenso en popularidad del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) presentó el dilema de cómo asegurar una representación de mayoría cuando el electorado se encontraba dividido en tres opciones partidarias. La existencia de un sistema tripartidista se hizo más evidente en 1990, cuando los dos principales contrincantes fueron Balaguer, por el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), y Juan Bosch, por el PLD, quedando el mayoritario PRD en el tercer lugar (véase gráfica 1).

El debate sobre la representatividad democrática que generó el tripartidismo y las presiones por la democratización impulsadas por la sociedad civil en los años noventa, motivó discusiones y reformas en torno a la representación política de las mujeres, los dominicanos en el exterior y los electores con sus demandas insatisfechas. La respuesta a las expectativas por una mejoría y ampliación en la representación se plasmó en diversas reformas electorales a partir de 1994, aunque previamente las imperfecciones en el sistema de conteo y registro electoral llevaron a cierta modernización de la tecnología y la administración electoral.

La crisis de 1990 confirmó la necesidad de mejorar sustancialmente el sistema electoral dominicano. Con financiamiento internacional y presión de la sociedad civil (el caso, por ejemplo, del movimiento cívico Participación Ciudadana), se inició a principios de los años noventa un proceso de reforma del organismo electoral y una mejoría en la participa-

ción ciudadana para la transparencia electoral. La creación de un padrón electrónico en 1994 más actualizado auguraba mayor precisión en la emisión y conteo de votos. Pero las controversias acerca de distorsiones de las normas y procedimientos electorales, el llamado “fraude electrónico”, nulificaron el impacto positivo de los avances técnico-administrativos. Balaguer recibió la certificación de un triunfo electoral en medio de fuertes acusaciones de irregularidades, en unas elecciones muy cerradas entre Balaguer por el PRSC y Peña Gómez por el PRD (gráfica 1).

GRÁFICA 1. VOTACIÓN DE LOS PARTIDOS MAYORITARIOS CON ALIANZAS EN ELECCIONES PRESIDENCIALES*



* Primera vuelta.

FUENTE: Junta Central Electoral.

La crisis pos-electoral de 1994 se resolvió pocos días antes de la toma de posesión de Balaguer mediante un acuerdo inter-partidario conocido como el “Pacto por la Democracia”. Una vez convocadas las partes en disputa con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA), las dirigencias de los partidos principales, con la anuencia de la sociedad civil organizada, acordaron modificar la Constitución con un enfoque en la reforma electoral y judicial.

Las reformas electorales de 1994 recogen claramente el sentir de terminar con el continuismo balaguerista y establecer un sistema electoral

de mayor representatividad y transparencia. Se incluyó la reducción del mandato presidencial de Balaguer de cuatro a dos años (medida transitoria), la prohibición de la reelección inmediata, la mayoría absoluta con doble vuelta electoral (requerida si ningún candidato obtenía más del 50% de los votos), la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales con dos años de diferencia, y el establecimiento de los colegios electorales cerrados.

Después de 1994 se promovieron otras reformas electorales bajo el argumento de hacer el sistema político dominicano más participativo, representativo y transparente. En 1997 se aprobó una segunda modificación importante a la legislación electoral. La nueva Ley Electoral núm. 275-97 de 1997 estableció las circunscripciones electorales, la cuota de mujeres en un mínimo de 25% de los cargos electivos en las diputaciones y regidurías municipales, el voto de los dominicanos en el exterior y el financiamiento público de los partidos políticos.

En el 2000 se introdujo el padrón fotográfico para mejorar la confiabilidad de los procesos electorales, se aumentó el número de miembros del organismo electoral para hacerlo más representativo de las distintas fuerzas políticas, y se aprobaron las leyes 12-2000 y 13-2000 que aumentaron la cuota de candidaturas de mujeres a las diputaciones y regidurías de un mínimo de 25% a 33%, y se fijó la obligatoriedad de llevar una candidata mujer a la posición de síndica o vice-síndica. El aumento en el número de miembros de la Junta Central Electoral (en adelante JCE) se debió a las disputas acumuladas desde 1998, cuando el Senado de mayoría perredeísta había nombrado una JCE sin consultar a los demás partidos ni a las organizaciones de la sociedad civil, en revancha por nombramientos hechos por el gobierno del PLD en alianza con el PRSC en la Liga Municipal y la Cámara de Cuentas.

Antes de las elecciones de 2002 se establecieron nuevas circunscripciones en el Distrito Nacional y siete provincias grandes del país, y se utilizó el voto preferencial en todos los distritos electorales para la elección de diputados. En agosto de ese año, el Congreso aprobó una modificación constitucional para establecer de nuevo la reelección inmediata por un periodo y se eliminaron los colegios electorales cerrados.

En 2003 se aprobó una reforma a la composición y organización de la JCE. La Ley 02-03 aumentó el número de miembros de la JCE de siete a nueve y modificó la composición y funcionamiento de la Junta, creándo-

se las cámaras administrativa y contenciosa y un pleno. Al igual que en la ocasión anterior, el aumento en el número de jueces se aprobó con el objetivo de moderar las tensiones políticas en la Junta y disminuir el grado de control que tenía el PRD sobre la JCE.

La última reforma importante de impacto electoral se realizó al finalizar el gobierno de Hipólito Mejía, mediante la promulgación de la Ley de Primarias (Ley 286-04) del 15 de agosto de 2004. Esta ley estableció el voto universal directo para la selección de candidatos partidarios en primarias a celebrarse antes de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales y encargaba a la JCE de realizar las primarias. La ley fue posteriormente declarada inconstitucional bajo el argumento de que los partidos políticos son organizaciones privadas.

En 2005 se modificó la fórmula de asignación del financiamiento público de los partidos políticos con el objetivo de beneficiar al perdedor PRSC, que recibiría pocos recursos por la reducción significativa en sus votos en las elecciones presidenciales de 2004. Los tres partidos mayoritarios acordaron repartir en cantidades iguales, en vez de proporcionalmente por cantidad de votos recibidos, la asignación del financiamiento público.

Mientras estos cambios electorales se producían, la discusión sobre la necesidad de impulsar otros cambios políticos, sobre todo en el régimen de gobierno vigente, ha formado parte del debate público, principalmente en aquellos periodos en que se realizan esfuerzos para elaborar proyectos integrales de reforma a la constitución dominicana. Ese fue el caso, por ejemplo, del proyecto de reforma constitucional redactado en 2002, luego de un arduo debate y análisis en la comisión nombrada por el entonces gobierno perredeísta, que contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, partidos políticos, autoridades gubernamentales y especialistas en la materia. Estas propuestas han propugnado por reducir el excesivo presidencialismo dominicano, instaurado en la Constitución de 1884, así como impulsar iniciativas dirigidas a incrementar la capacidad del Poder Legislativo para fiscalizar las acciones del Ejecutivo, requisito esencial para lograr reequilibrar las relaciones entre estos dos poderes. Igualmente ha sido parte de la agenda política la conveniencia de fortalecer las instancias gubernamentales de rendición de cuentas e introducir nuevas instituciones en este ámbito, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de contribuir a proteger los dere-

chos constitucionales y fundamentales de la ciudadanía y supervisar el cumplimiento de los deberes del Estado.

A pesar de la importancia atribuida por la opinión pública y los grupos de presión a los cambios en el modo de gobierno, y marcando una diferencia formidable con lo acontecido en el ámbito electoral, las características fundamentales del sistema de gobierno dominicano han permanecido inalteradas. Como se analiza en este ensayo, las reformas políticas realizadas en este plano se concentran, principalmente, en los aspectos normativos que atañen a las instituciones de rendición de cuentas. Entre los principales logros pueden citarse la creación del Departamento de Prevención de la Corrupción, que surge en 1997 por Decreto 322-97 del Poder Ejecutivo; la Ley que crea en 2001 la figura del defensor del Pueblo, aún sin designar por el Congreso; la Ley 10-04, que establece con mayor precisión las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas e instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría. Otras dos medidas de corte legislativo que pueden llegar a constituir instrumentos importantes para el fortalecimiento de la rendición de cuentas del sector público son la Ley General de Acceso a la Información Pública, promulgada en 2004, y la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, promulgada a finales de 2006.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *La persistencia del presidencialismo extremo*

La Constitución vigente en República Dominicana data de 1966, aunque la misma ha sufrido modificaciones en 1994 y 2002. El artículo 4o. de la carta magna define el régimen político como “esencialmente civil, republicano, democrático y representativo” y postula la división e independencia en el funcionamiento de los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, la Constitución dominicana le confiere al Ejecutivo una posición preeminente con relación a los otros dos poderes.

El presidencialismo extremo encuentra sus orígenes en nuestra primera carta magna, adoptada en 1844, y se ha perpetuado a través del artículo 55, que le otorga al presidente de la República competencias exorbitantes que producen un elevado nivel de centralización de la actividad

estatal en manos del Poder Ejecutivo y de la administración central, entre las cuales se destacan las siguientes:

a) Como jefe de la administración pública, el presidente de la República tiene facultad discrecional para designar y destituir libremente a todos los funcionarios y empleados que no pertenezcan a otro de los poderes del Estado (excepto en aquellos casos en que la ley indique expresamente que deben ser nombrados por otros organismos), incluyendo los integrantes del cuerpo diplomático y de las fuerzas armadas y la policía nacional, en su condición de jefe supremo de las mismas. Esta prerrogativa “ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es utilizada como botín político mediante prácticas clientelistas a través de sistemas corruptos de tráfico de influencia”.¹ Esta potestad del presidente de la República ha constituido un considerable obstáculo para instaurar la carrera administrativa y el principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera, como base de la conformación de una burocracia estatal profesionalizada y estable, que convierta el servicio público en un referente de eficacia y transparencia.²

Otra prerrogativa que también acrecienta la concentración de poder en el Ejecutivo es el mandato constitucional que tiene el presidente para llenar las vacantes que se producen en otros poderes y ámbitos del Estado. Primero, durante los recesos del Congreso puede cubrir interinamente las vacantes que ocurran entre los miembros de la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral. Segundo, en el ámbito municipal el presidente cubre las vacantes en los cargos de regidores y síndicos municipales, cuando se haya agotado el

¹ Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), *Propuestas para la reforma constitucional*, documento entregado a la Comisión Nacional de la Reforma Constitucional, Santo Domingo, 22 de enero de 2007, visible en: <http://www.finjus.org.do>. El clientelismo como rasgo fundamental de la cultura política dominicana ha sido ampliamente documentado. Véanse, entre otros textos, Brea, Ramonina *et al.*, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo, PUCMM, 2005; Lozano, Wilfredo, *Después de los caudillos. Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*, Santo Domingo, La Trinitaria, Flasco, 2002; Oviedo, José, *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1999.

² FINJUS, *idem*.

número de suplentes elegidos, de una terna que le presentará el partido que postuló a quien originó la vacante (artículo 55, numerales 9 y 11). En tercer lugar, el presidente de la República tiene la potestad de elaborar y someter al Senado la terna para elegir a los integrantes del organismo supremo de auditoría del Estado: la Cámara de Cuentas, como se analizará más adelante.

- b) Un segundo ámbito de poder del presidente de la República es la elaboración y control del presupuesto de la nación. Las disposiciones constitucionales “consagran en provecho del Ejecutivo una libertad de acción que permite calificar sus actos, en ésta como en otras materias, como faraónicos”.³ El Poder Ejecutivo es responsable de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos, durante la segunda sesión ordinaria. Para poder modificar los rubros del presupuesto presentado por el Ejecutivo, el Congreso debe lograr el consenso de dos tercios de los representantes de cada cámara y determinar o justificar los fondos que financiarán estos gastos. Mientras que si el Ejecutivo solicita modificación, sólo se requiere mayoría simple. Si el presupuesto no se aprueba durante esta sesión, la ley de presupuesto y gastos del año anterior permanece en vigor.⁴
- c) Un tercer factor que acentúa el carácter presidencialista del régimen de gobierno del país es el poder de decreto: el artículo 55 de la Constitución confiere al presidente la capacidad de “expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario”.

Históricamente, esta facultad de “gobernar por decreto” ha constituido un recurso formidable del presidencialismo, ya que amplía extraordinariamente la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo, principalmente cuando el partido de gobierno no tiene el control del Congreso.

³ Véase Cruz Alvarado, Rosina de la, “Presupuesto y rendición de cuentas”, en Cabral, Manuel José *et al.*, *Constitución y economía*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS, 1996, p. 235.

⁴ Para una mayor comprensión sobre las peculiaridades y las consecuencias que tienen las atribuciones que la Constitución vigente otorga al Ejecutivo en materia presupuestal, véanse, entre otros textos, Jorge Prats, Eduardo, *Derecho constitucional*, Santo Domingo, Editora Judicial, 2005, vol. II; Pellerano Gómez, Juan Manuel, *Constitución y política*, Santo Domingo, CAPELDOM, 1990; Corte Suprema de Justicia, *La Constitución dominicana comentada por los jueces del Poder Judicial*, Santo Domingo, 2006.

d) Por último, el Poder Ejecutivo tiene una gran incidencia en la gestión municipal. El artículo 55 de la Constitución confiere al presidente de la República tres potestades que afectan la autonomía municipal: anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos, autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, así como aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales, y, como ya se indicó, corresponde al Poder Ejecutivo llenar las vacantes que se presentan en los puestos municipales electivos (síndicos y regidores) en ausencia de suplentes.

Las reformas constitucionales de 1994 y 2002 no modificaron esas características fundamentales del régimen de gobierno en la República Dominicana y han mantenido inalterado el artículo 55, garante principal del poder presidencial.

2. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

La separación de poderes constituye uno de los principios cardinales de la democracia constitucional, cuyo elemento esencial es el sistema de frenos y contrapesos y los mecanismos relativos a la denominada *responsabilidad horizontal*, o control cotidiano de la validez y la legalidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo.⁵ Estos mecanismos tendentes a reequilibrar las relaciones entre los poderes del Estado asumen mayor importancia en los regímenes de gobierno de corte presidencialistas, como es el caso de la República Dominicana.

A. *Facultades legislativas del presidente*

La observación de la ley por el presidente de la República

La Constitución dominicana no otorga al presidente poder de veto de una legislación, sino de observación. Esto significa que no puede dejar

⁵ Véase O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.

sin efecto una ley aprobada por el Congreso pero sí “observarla”, introduciendo cambios, es decir, ejercer influencia directa en el proceso de formación de la ley (artículos 41 y 42). Las observaciones de la Presidencia vuelven de nuevo al Congreso y deben ser aprobadas con una mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los votos. En caso de que el Congreso quiera rechazar las observaciones presentadas por el Poder Ejecutivo deberá aprobar el proyecto en esta ocasión con dos tercios de los representantes ante cada cámara. Si el proyecto queda aprobado, entonces se considerará una ley definitiva y el presidente tiene que promulgarla.

Se ha considerado que la Constitución confiere a las observaciones del presidente un poder excesivo para modificar las decisiones del Congreso, e incluso para “engavetar” una ley: las mayorías requeridas de dos terceras partes hacen de esta facultad presidencial casi un veto. Pero además, si bien el presidente está obligado a promulgar (u observar) y publicar las leyes recibidas dentro del plazo requerido, el Congreso no tiene facultad de declarar vigente una ley si el Ejecutivo violenta este plazo. El resultado es que durante muchos años se hizo uso de una figura no contemplada en la Constitución: el *engavetamiento*. “El presidente ni observaba ni promulgaba la ley recibida y ésta entraba en un estado de limbo jurídico del cual ningún órgano estatal puede sacarla”.⁶

B. *Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo*

a. La interpelación

Uno de los mecanismos esenciales de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo es la potestad de interpelación, que en el caso de la República Dominicana está consignada en el artículo 37, que establece como atribución del Congreso: “Interpelar a los secretarios de Estado y a los directores o administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terce-

⁶ Nassef Perdomo, “Deficiencias de la Constitución a la luz del derecho comparado: hacia un Congreso fuerte en la República Dominicana”, ponencia presentada en *Conversatorio sobre la reforma constitucional*, celebrado por el Senado de la República el 25 de enero de 2007 (inédito).

ras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros”.

Sin embargo, esta disposición constitucional ha resultado inoperante en el país durante los 41 años de vigencia de la Constitución actual, por dos razones fundamentales: *a)* obtener la mayoría requerida para llevar a cabo esta acción es muy difícil de lograr, y *b)* cuando son interpelados por el Congreso, no existen sanciones a los funcionarios que se niegan a acudir.⁷

b. El juicio político en la Constitución dominicana

El voto de censura a funcionarios públicos no está contemplado en la Constitución dominicana, pero sí el denominado juicio político, que constituye uno de los mecanismos por medio de los cuales las sociedades democráticas someten a control el ejercicio del poder de sus gobernantes y funcionarios electivos, pudiendo su realización implicar hasta la destitución del cargo si se encontraran suficientes indicios de que la responsabilidad del funcionario enjuiciado estaba comprometida.⁸

Como la mayoría de los países latinoamericanos, la República Dominicana, inspirada en la Constitución estadounidense de 1787, introdujo la figura del juicio político desde la primera Constitución de 1844.⁹ El artículo 26 de la Constitución vigente faculta a la Cámara de Diputados para formular acusación contra los funcionarios públicos “por la exhibición de mala conducta o la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones”, mientras que el numeral 4 del artículo 23 faculta al Senado para llevar a cabo un juicio contra los funcionarios electivos que incurran en una de las prescripciones antes señaladas. Esta disposición establece que en materia de acusación, “el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley”.

Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados, síndicos y regidores.

⁷ *Idem.*

⁸ FINJUS, *op. cit.*, nota 1.

⁹ Sobre los orígenes y alcance del juicio político véase el comentario de Arelis S. Ricourt Gómez en Corte Suprema de Justicia, *op. cit.*, nota 4, pp. 246-249.

Sin embargo, como han destacado estudiosos en esta materia, en el caso de la República Dominicana, la institución del juicio político se ha convertido en una ficción.¹⁰ El requisito de mayoría constitucionalmente exigido en ambas cámaras es de tres cuartas partes de la totalidad de sus respectivas matrículas, proporción que no resulta factible de lograr por la presencia numerosa en el Congreso de legisladores del mismo partido del funcionario enjuiciado. Para superar esta barrera, organizaciones no gubernamentales especializadas en esta materia, como la Fundación Institucionalidad y Justicia, han propuesto revisar la figura del juicio político en nuestro sistema jurídico, de manera que el requisito de mayoría pase a ser de 3/5 (tres quintas partes) tanto para la formulación de la acusación como para la realización del juicio.¹¹

Durante el periodo analizado en este ensayo no se han producido reformas orientadas a reequilibrar las relaciones entre estos dos poderes del Estado que, en virtud de la preponderancia del Ejecutivo en la República Dominicana, deberían estar dirigidas a fortalecer y a ampliar los poderes de control que tiene el Congreso sobre el Ejecutivo.

3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Sin exhibir grandes logros todavía, durante el periodo evaluado se han tomado diferentes tipos de medidas dirigidas a fortalecer las funciones que llevan a cabo instituciones gubernamentales de rendición de cuentas del país, caso del Ministerio Público y de la Cámara de Cuentas, y han surgido nuevas entidades y mecanismos en esta materia (caso del defensor del Pueblo, y la promulgación de las leyes de libre acceso a la información y de licitaciones públicas). También organizaciones de la sociedad civil han abogado por un mayor incremento de la incidencia del Estado en la prevención y lucha contra la corrupción y la conformación de nuevos espacios de control social de la gestión pública. Entre las acciones impulsadas por estas organizaciones no gubernamentales se destacan: la realización de diagnósticos que han permitido conocer y difundir las principales debilidades en esta materia, impulsar campañas dirigidas a rei-

¹⁰ Véanse, entre otros textos, FINJUS, *op. cit.*, nota 1; Nassef Perdomo, *op. cit.*, nota 6; Corte Suprema de Justicia, *op. cit.*, nota 4.

¹¹ FINJUS, *op. cit.*, nota 1.

vindicar una mayor transparencia en la gestión pública y el desarrollo de actividades y programas de participación ciudadana.¹²

Éstas son las disposiciones y reformas más relevantes que se han producido en materia de transparencia y rendición de cuentas del Estado en los últimos años.

A. *Regulaciones relativas a la Cámara de Cuentas*

De acuerdo con el ordenamiento jurídico, la Cámara de Cuentas constituye el órgano superior de control externo de los recursos públicos de la República Dominicana. Creada mediante disposiciones constitucionales, este organismo goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud, tiene personalidad jurídica instrumental. Le corresponde examinar las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a la legislación que lo rige.

En 2004 se promulgó la Ley 10-04,¹³ con el objeto de establecer con mayor precisión las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas e instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría; armonizar las normas legales relativas al citado Sistema; identificar las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquizar su autoridad; facilitar la coordinación interinstitucional; promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos, y facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función

¹² Varios documentos pueden ser consultados para conocer las prioridades enarboladas por organizaciones no gubernamentales que desarrollan acciones en esta área, así como la visión de estas organizaciones sobre el limitado alcance y las dificultades de implementación de políticas públicas de combate a la corrupción planificadas por diferentes gobiernos. Véanse, entre otras, las siguientes publicaciones: Sosa Castillo, Santiago y Sosa Montás, Melisa, *Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004; Collado, Faustino, *Leyes, proyectos de leyes y decretos anticorrupción, 1996-2003: semejanzas, diferencias y contradicciones*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2004; FINJUS, *Propuestas anticorrupción: candidatos presidenciales 2004*, Santo Domingo, 2004; Participación Ciudadana, *Cuestiones que debemos conocer y no olvidar sobre los fraudes bancarios*, Santo Domingo, 2005.

¹³ La primera legislación que establece las atribuciones de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana fue promulgada en 1942 (Ley 130) y sus disposiciones permanecieron vigentes hasta 2004 (Ley 10-04).

pública o reciben recursos públicos (artículo 1o.). La Cámara de Cuentas es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. En tal virtud, tendrá facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines (artículo 6o.).

La Cámara de Cuentas debe velar por que las cuentas y propiedades del Estado se manejen con claridad y transparencia. Esta institución de control está en la obligación de rendirle un informe anual al Congreso de la República, en la primera legislatura ordinaria de cada año, sobre la forma en que se manejaron los ingresos del Estado durante el año anterior. El Congreso debe “aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle al Poder Ejecutivo”. Pero esta importante función de fiscalización de la gestión del Poder Ejecutivo por el Congreso es letra muerta, entre otras razones porque el informe anual sometido por la Cámara de Cuentas, más que un ejercicio de rendición de cuentas ha constituido tradicionalmente una formalidad técnica y burocrática.

Uno de los factores que debilitan la función de la Cámara de Cuentas como instrumento de control externo es el mecanismo previsto por la Constitución para la selección de sus integrantes. Como ya se indicó, los miembros de la Cámara de Cuentas son elegidos por el Senado de ternas que presenta el Poder Ejecutivo.¹⁴ En el contexto de una cultura organizacional caracterizada por el predominio del clientelismo en la distribución de los cargos públicos, esta modalidad de selección de los integrantes de la Cámara de Cuentas tiende a propiciar vínculos de dependencia y lealtad política con la Presidencia de la República, que le han restado credibilidad, eficacia operativa y autonomía real a este organismo.

B. La prevención de la corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas

Durante el último decenio (1996-2006) y bajo el auspicio de gestiones gubernamentales controladas por partidos políticos diferentes, se impul-

¹⁴ Los integrantes de este organismo sólo podrán ser separados de sus cargos durante el ejercicio de su mandato por el Senado de la República, “en virtud de decisión motivada, por incumplimiento de sus responsabilidades o por la comisión de graves irregularidades, previo estricto respeto del derecho de defensa” (artículo 14 de la Ley 10-04).

san en el país diversas medidas e iniciativas orientadas a fortalecer la rendición de cuentas, a través de políticas de transparencia y anticorrupción. Entre esas medidas se destacan la creación del Departamento de Prevención de la Corrupción, que surge en 1997 por Decreto 322-97 del Poder Ejecutivo; la ratificación en 1998 por parte de las Cámaras Legislativas de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción, siguiendo un procedimiento que permitió incorporar los resultados obtenidos mediante consultas a instituciones y organizaciones de la sociedad civil (2001), y, por último, la creación en 2005 de la Comisión de Ética Pública y Combate a la Corrupción (Decreto núm. 101-05).

C. *El Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa*

Este organismo opera bajo dependencia de la Procuraduría General de la República y entre sus atribuciones se destacan las siguientes: elaborar y desarrollar todo tipo de políticas tendentes a evitar la comisión de actos de corrupción en la administración pública; promover un cambio de actitud de la ciudadanía en torno a la corrupción y a la lucha contra ella; investigar los hechos de corrupción; así como llevar un registro, enviar a la justicia todos los casos de corrupción y dar seguimiento a los expedientes sometidos.

Las acciones y propuestas impulsadas desde la sociedad civil dominicana también han puesto énfasis en la importancia de combatir la corrupción, reivindicando la necesidad de crear nuevos mecanismos de control y ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía, con el propósito de contribuir a desalentar los actos corruptos y a favorecer la transparencia en la administración pública.

Datos aportados por la Encuesta sobre Corrupción efectuada en 2005 revelan que la población dominicana es receptiva a la implementación de varias medidas para combatir este problema sometidas a evaluación. El 89% aprueba implementar mecanismos para lograr *rendición de cuentas* de la gestión realizada por el presidente de la República y otros funcionarios; introducir *la revocación del mandato presidencial* o separar de sus puestos a funcionarios públicos por actos de corrupción obtuvo el consentimiento del 88%, mientras que la medida que propone que “las obras del gobierno sólo se ganen por *concurso público*” recibió menos

aprobación, aunque cuenta con el beneplácito del 65% de las personas entrevistadas.¹⁵

A pesar de las campañas e iniciativas anticorrupción de la sociedad civil y los esfuerzos gubernamentales realizados en los últimos 10 años para impulsar mecanismos de prevención y lucha, los diagnósticos realizados sobre el impacto de la política gubernamental en esta materia revelan logros muy limitados. En esta tesitura, los hallazgos de una investigación auspiciada por Participación Ciudadana sobre los casos sometidos a la justicia por corrupción entre 1983 y 2003, concluye afirmando que, hasta ese momento, “el resultado de la lucha contra la corrupción ha sido que entre los casos ya fallados, y aquellos en trámite judicial, hay involucradas 207 personas, de las cuales ninguna estaba presa y sólo una había cumplido parcialmente condena. Vale decir, en República Dominicana se ha institucionalizado la impunidad”.¹⁶

D. *La Defensoría del Pueblo*

Esta entidad fue creada en 2001 mediante la Ley 19-01, con el objeto esencial de “salvaguardar las prerrogativas personales y colectivas de los ciudadanos, plasmadas en nuestra Constitución, en caso de que sean violadas por funcionarios de la administración pública. Asimismo, deberá velar por el correcto funcionamiento de la administración pública, a fin de que ésta se ajuste a la moral, a las leyes, convenios, tratados, pactos y principios generales del derecho” (artículo 2o.). El titular de este puesto debe ser nombrado por el Senado por acuerdo de las dos terceras partes de los representantes, a partir de una lista de candidatos de la Cámara de Diputados, y sólo podrá ser destituido por la Corte Suprema por negligencia o violaciones graves en el ejercicio de sus funciones. El periodo del cargo es de seis años renovable por una sola vez. A pesar de que la ley tiene 6 años de promulgada, el Congreso no ha seleccionado todavía al primer titular de esta institución, poniendo en evidencia la incapacidad de la clase política dominicana para llegar a un acuerdo para escoger a una figura que debe servir como conciliador o interlocutor entre el ciuda-

¹⁵ Véase Brea, Ramonina *et al.*, *La pequeña corrupción en los servicios públicos dominicanos*, Santo Domingo, PUCMM-CUEP-CESDEM, 2007.

¹⁶ Véase, al respecto, el estudio de Santiago Sosa Castillo y Melisa Sosa Montás, *op. cit.*, nota 12, pp. 115 y 116.

dano y los funcionarios o ejecutivos privados que ofrecen servicios públicos.¹⁷

E. *La Ley General de Acceso a la Información Pública*

Promulgada en 2004 (Ley núm. 200-04), constituye un instrumento importante para el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, aunque todavía su impacto ha sido muy limitado. En su artículo 1o. sostiene que “toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal”. El artículo 2o. consigna el alcance de esta Ley, que sólo exceptúa el acceso a la información que pueda afectar “la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás”.

A partir de la promulgación de esta Ley, en el sector público se han creado oficinas especializadas para ofrecer este servicio. También diferentes medios de comunicación se apoyan en las disposiciones contenidas en la ley para exigir de modo reiterado el acceso a la información pública, y organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo actividades de monitoreo de su cumplimiento mediante la implementación de proyectos dirigidos a evaluar la transparencia e integridad en el comportamiento del sector público. Sin embargo, todavía se requiere llevar a cabo cambios importantes en las actitudes y valores de los funcionarios y autoridades a fin de garantizar el acceso a la información pública de manera amplia y oportuna.

F. *La Ley de Licitaciones Públicas*

La importancia de contar con una legislación sobre licitaciones públicas fue una demanda enarbolada durante décadas por diferentes sectores sociales del país, como uno de los principales mecanismos para fomentar

¹⁷ Véase “La selección del Defensor del Pueblo ha quedado en el limbo”, *Semanario Clave*, Santo Domingo, 15 de febrero de 2007.

la transparencia y contrarrestar la corrupción en la gestión pública. Fue, empero, la necesidad de cumplir con los compromisos relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de América y los países de Centroamérica (DR-CAFTA) lo que aceleró la aprobación de esta normativa a finales de 2006. Están sujetos a las regulaciones previstas en esta legislación y sus reglamentos,¹⁸ todo organismo del sector público que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos. De recién promulgación, se requiere esperar la implementación de esta ley para poder evaluar su impacto como instrumento de prevención de la corrupción y de transparencia de la gestión pública.

III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

1. *Reformas al sistema de elección presidencial*

A. *Separación de elecciones*

Hasta 1994, en la República Dominicana se celebraban elecciones generales simultáneas cada cuatro años, donde se elegían todos los funcionarios del Ejecutivo, Legislativo y gobierno municipal. La reforma constitucional de 1994 estableció la separación de elecciones, indicando la Constitución, en el artículo 89, que: “Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años, para elegir el presidente y vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones...”. Cada 16 de mayo electoral es feriado nacional.

La razón fundamental para establecer esta modalidad electoral fue reducir el arrastre que puede producirse cuando las preferencias por el candidato presidencial inclinan la balanza electoral en el mismo sentido a nivel congresional y municipal. En un sistema personalista y presidencialista como el dominicano, se planteaba que la popularidad del candidato presidencial reducía la independencia del elector en sus opciones para otras instancias electivas.

¹⁸ Dos leyes integran esta normativa, ambas de 2006: Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y la Ley núm. 449-06 que modifica varios artículos de la anterior.

La solución inicial a este problema fue separar las boletas electorales para facilitarle a los votantes la identificación de las distintas opciones disponibles a escala presidencial, congresional y municipal, pero celebrándose todas las elecciones simultáneamente.

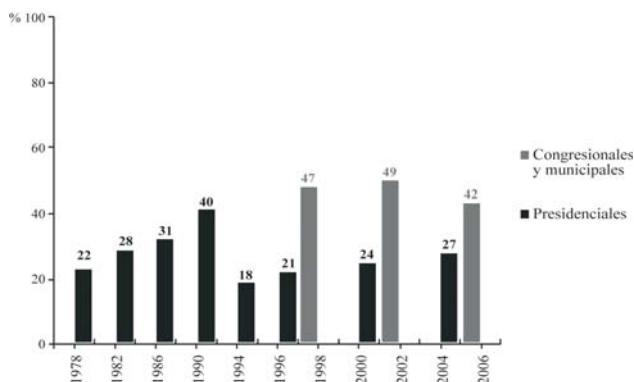
Esta medida no fue suficiente para los reformadores de la Constitución en 1994, quienes establecieron la separación de elecciones presidenciales y congresionales-municipales a dos años, con una renovación total del Poder Legislativo y municipal a medio periodo de las elecciones presidenciales.

El impacto inmediato de esta reforma fue que se pasó de celebrar una elección cada cuatro años a celebrar dos, cargándose así el calendario electoral. La doble vuelta, por su parte, planteó la posibilidad de que tuvieran que celebrarse tres elecciones en cuatro años si ningún candidato presidencial ganaba más del 50% en primera vuelta. Si bien es cierto que el “efecto arrastre” puede reducirse con la separación de elecciones, la separación tiende a producir, por otro lado, un mayor nivel de abstención porque las elecciones congresionales y municipales son consideradas menos importantes por los electores en los sistemas presidenciales. Esto queda demostrado claramente en el caso dominicano en las tres elecciones congresionales-municipales que se han celebrado de manera separada en 1998, 2002 y 2006, cuando la abstención electoral fue de 47%, 49% y 42%, respectivamente, comparado con una abstención de 21% en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1996, 23% en la segunda vuelta de 1996, 24% en las elecciones presidenciales de 2000 y 27% en las presidenciales de 2004 (véase gráfica 2).

Otro problema de la separación de elecciones, sobre todo en la forma en que existe en la República Dominicana con un cambio total de ambas cámaras legislativas a medio término del periodo presidencial, es que se crea un alto nivel de incertidumbre en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, al tener un presidente que gobierna con dos Congresos diferentes en cuatro años.

También es preocupante en un sistema de separación de elecciones a medio periodo que las elecciones congresionales- municipales se conviertan en una especie de plebiscito sobre la acción del Ejecutivo cuando el gobierno apenas tiene dos años en el poder, o que se conviertan en un ejercicio de clientelismo dirigido desde el Estado para ganar las congresionales-municipales.

GRÁFICA 2. ABSTENCIÓN ELECTORAL

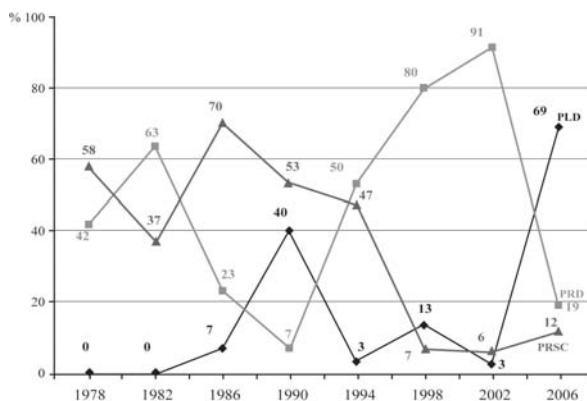


* Primera vuelta.

FUENTE: Junta Central Electoral.

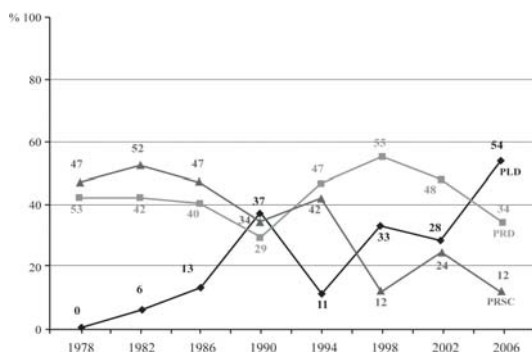
La separación de elecciones, dicen sus propulsores, es positiva para la representatividad en tanto reduce el efecto arrastre. Pero este argumento es cuestionable en el caso dominicano porque en las elecciones congresionales separadas de 2002 y 2006, el partido que controla el Ejecutivo ha obtenido ventajas significativas en el Senado y la Cámara de Diputados (véanse gráficas 3 y 4).

GRÁFICA 3. COMPOSICIÓN DEL SENADO POR PARTIDO



FUENTE: Junta Central Electoral.

GRÁFICA 4. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO



FUENTE: Junta Central Electoral.

La construcción de una adecuada relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es con frecuencia difícil y toma tiempo en cualquier sociedad, sobre todo en aquellas con escasa tradición en la negociación parlamentaria, como es el caso dominicano. Someter al Poder Ejecutivo a gobernar con dos Congresos diferentes en un periodo de cuatro años crea incertidumbre e ineficiencia en el sistema político. Un gobierno de minoría tratará de gobernar ignorando al Congreso, o mostrará inmovilismo mientras espera la celebración de las próximas elecciones congresionales-municipales. Al estar a dos años el cambio del Congreso, un gobierno de minoría tiene poco incentivo para cultivar las relaciones parlamentarias y mucho interés en preparar su triunfo electoral a dos años. Por otra parte, un gobierno de mayoría buscará el apoyo de sus congresistas sin tener que desarrollar la habilidad de la negociación, mientras se prepara para mantener su hegemonía parlamentaria.

Algunos datos de encuestas de opinión pública muestran que a la mayoría de los dominicanos le parece más conveniente celebrar las elecciones simultáneamente. En la encuesta del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES), de 2004, el 61.2% expresó esa preferencia.

B. *Mayoría absoluta y doble vuelta*

La existencia de sistemas multipartidarios en los regímenes presidenciales de América Latina motivó durante los procesos de transición de-

mocrática en los años ochenta un debate sobre la representatividad de los gobiernos electos. La razón es que en un sistema político que tuviera más de dos partidos fuertes, la mayoría relativa podía llevar a la Presidencia a un candidato con mucho menos del 50% de los votos.

La doble vuelta se estableció en varios países de América Latina para asegurar la elección de un presidente con mayoría clara, aunque el porcentaje y la modalidad de la doble vuelta varían en la región. En la República Dominicana, la doble vuelta que se estableció en 1994 debe realizarse, según lo expresa la disposición constitucional, cuando ninguna candidatura a la presidencia obtiene más del 50% de los votos en primera vuelta.

En general, la ventaja de la doble vuelta con mayoría absoluta es que el presidente y el vicepresidente llegan al poder con un mandato de mayoría del electorado. Por eso el gobierno electo es más representativo, será visto con mayor legitimidad y, por lo tanto, se facilita la ejecutoria gubernamental. En este sentido, la doble vuelta puede verse como un mecanismo para crear ejecutivos más fuertes, más representativos y legítimos. Pero las desventajas asociadas con la doble vuelta merecen mencionarse. La primera es que infla desproporcionadamente el poder presidencial, sobre todo cuando la mayoría absoluta se ha logrado mediante alianzas partidarias que no se sostienen adecuadamente después de concluido el proceso electoral. En el caso de las democracias latinoamericanas, de fuerte presidencialismo y débiles poderes legislativos, quien gana la Presidencia se considera con derecho a gobernar con un fuerte nivel de autonomía de los demás poderes públicos.

La segunda desventaja es que la doble vuelta no resuelve realmente el problema de los gobiernos de minoría en el sistema presidencialista. Como muchos legisladores se eligen en primera vuelta o en elecciones separadas, y por representación proporcional, no hay necesariamente una correspondencia entre el mandato electoral del presidente y la composición congresional. En estos casos, un presidente con mandato electoral mayoritario no necesariamente cuenta con una mayoría legislativa.

La República Dominicana ha tenido distintas experiencias en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo desde que se estableció la doble vuelta, en parte debido a ese cambio, y en parte a la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales. La primera fue de un gobierno de mayoría vía alianza electoral entre el PLD y el PRSC (1996-1998); la segunda fue de un gobierno de minoría del PLD e inmo-

vilismo legislativo cuando el PRD obtuvo la mayoría congresional en 1998 (1998-2000); la tercera fue de gobierno de mayoría del PRD (2000-2004), y la cuarta, de un gobierno de minoría del PLD con un Congreso controlado por el PRD (2004-2006). En agosto de 2006 comenzó un periodo de gobierno de mayoría del PLD.

La tercera desventaja de la doble vuelta tiene que ver con las alianzas electorales y la identidad de los partidos. En el sistema presidencial, la doble vuelta obliga a los partidos a establecer alianzas coyunturales en la primera o segunda. Estas alianzas tienden a fundamentarse en acuerdos pragmáticos que socavan el perfil ideológico de los partidos. República Dominicana tiene los casos del llamado “Frente Patriótico” en 1996 entre el PLD y el PRSC, y de menor importancia, el pacto del PLD y una facción del PRSC en 2004. También la llamada Alianza Rosada entre el PRD y el PRSC en las elecciones de medio periodo de 2006.

C. La reelección presidencial

La prohibición de la reelección presidencial fue uno de los resultados más aplaudidos de la reforma constitucional dominicana de 1994, y en ese contexto, se plantearon como objetivos fundamentales evitar el continuismo y el uso abusivo de los recursos públicos en campaña. No obstante estos beneficios, la continuidad por cierto tiempo de un buen gobierno puede ser deseable, ya que aunque la reelección puede inducir al abuso de poder, la reelección en una democracia puede incentivar una mejor gestión gubernamental si el presidente y el partido en el poder tienen expectativas de ser reelectos.

La revocación de la prohibición de la reelección presidencial que se produjo mediante una reforma constitucional en agosto de 2002, fue una medida que careció de legitimidad popular porque el Congreso de mayoría perredeísta la realizó con el único propósito de facilitar la reelección del entonces presidente Hipólito Mejía.

2. Reformas del sistema de elección legislativa

Las nuevas circunscripciones electorales y el voto preferencial

Una de las reformas electorales introducidas en 1997 estableció la conformación de nuevos distritos electorales con el objeto de lograr “que los

ciudadanos que resulten electos en las elecciones generales de 2002 y subsiguientes, sean una verdadera representación del sector de los habitantes que los eligen”. Esta disposición recoge una vieja demanda de analistas y sectores sociales del país que propugnaban por la implementación de mecanismos que contribuyeran a cualificar la representación política.

El mandato contenido en la Ley 275 dejaba en manos de la JCE la elaboración del diseño específico de estos distritos, hecho que obligó a las autoridades electorales a concertar con los partidos políticos y ofreció una oportunidad para el debate desde la sociedad civil sobre cuál era el tipo de distrito electoral más adecuado para garantizar mejor la representación política en el ámbito congresional y municipal. El primer aspecto que entró al debate fue la disyuntiva circunscripciones uninominales o plurinominales. A ese primer tema se agregaron otros aspectos: la separación de los diferentes niveles de elección, el voto preferencial, la obligación de domicilio o residencia en las nuevas circunscripciones electorales y el impacto de las reformas en el cumplimiento de la cuota femenina.

La decisión final de las autoridades electorales dispuso conformar nuevos distritos electorales plurinominales para diputaciones en el Distrito Nacional, y en siete provincias que de acuerdo con el último censo tenían mayor concentración poblacional (más de 250,000 habitantes).¹⁹ El nuevo diseño implicó subdividir las circunscripciones electorales de mayor tamaño, lo que dio como resultado un promedio menor (véase cuadro 1). También la JCE optó por mantener el uso de sólo dos boletas electorales, una para cada nivel de elección (Congreso y Ayuntamiento), descartando la propuesta de separación de la elección de las 4 candidaturas (senaduría, diputaciones, sindicaturas y regidurías).²⁰ Igualmente, se

¹⁹ Para el nivel municipal sólo se establecieron nuevos distritos electorales en el Distrito Nacional y las dos provincias con mayor cantidad de habitantes. Véase Resolución 5/2001 de la Junta Central Electoral.

²⁰ A partir del diseño plurinomial que la Junta Central Electoral y los partidos habían acordado, organizaciones de la sociedad civil propugnaron por un diseño de las circunscripciones electorales y una nueva forma de votación con las siguientes características: *a*) separación de la elección de las cuatro candidaturas, es decir, boletas diferentes para senaduría, sindicatura, diputación, y regiduría, ya que esta fórmula de presentación ofrece más libertad a la ciudadanía para escoger; *b*) voto preferencial para regidurías y diputaciones, utilizando lista cerrada por partido pero desbloqueada por candidatura, lo que coloca en manos del electorado la decisión final, y *c*) residencia del candidato en la circunscripción, porque posibilita elegir una persona que conozca las necesidades de la lo-

introdujeron cambios importantes en la fórmula de presentación de candidaturas: para el nivel congresional la elección de la diputación se haría a través de boletas cerradas y desbloqueadas —el denominado voto preferencial—, mientras que a nivel municipal se utilizaría el método tradicional para las regidurías (boleta cerrada y bloqueada). Por último, en dicha resolución, la JCE enfatizó el cumplimiento de lo establecido en la Ley Electoral sobre las cuotas de candidaturas femeninas dentro de las propuestas de cada partido.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN TAMAÑO. ELECCIONES CONGRESUALES Y MUNICIPALES DE 1998 Y 2002

<i>Tamaño de la circunscripción electoral según número de escaños</i>	<i>Número de circunscripciones electorales</i>		<i>Cantidad de diputaciones</i>		<i>Porcentaje de diputaciones</i>	
	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>
02	13	19	26	38	17.4	25.3
03	06	13	18	39	12.1	26.0
04	04	07	16	28	10.7	18.6
05	02	05	10	25	6.7	46.7
06	01	02	06	12	4.0	8.0
07	01	00	07	00	4.7	0.0
08	01	01	08	08	5.4	5.3
14	01	—	14	—	9.4	—
44	01	—	44	—	29.5	—
Totales	30	47	149	150	100.0	100.0

FUENTE: elaborado por el Programa de Observación Electoral de Participación Ciudadana con datos de la Junta Central Electoral.

calidad y pueda vincularse mejor con sus compueblanos o comunidad. De estas propuestas sólo se aprobó el voto preferencial para las diputaciones; la obligatoriedad de domicilio en la circunscripción, originalmente aprobada por la Junta, fue anulado por una resolución de la Corte Suprema de Justicia, alegando inconformidad con disposiciones constitucionales. Véase Participación Ciudadana-Programa Observación Electoral, *Memoria de un monitoreo: circunscripciones electorales y la nueva forma de votación*, Santo Domingo, junio de 2002.

El voto preferencial se efectuó por primera vez mediante disposición de la JCE en las elecciones congresionales y municipales de 2002, pero sólo en la elección de los diputados. El propósito de esta modalidad se fundamenta en la necesidad de acercar a los funcionarios electos a su comunidad: que los miembros de la circunscripción electoral tengan una mayor relación con sus representantes y que los representantes se sientan más comprometidos con su circunscripción una vez que son electos.

A pesar de los beneficios expuestos, el voto preferencial presenta problemas que merecen atención:

- 1) Aumenta el costo de las campañas, ya que cada candidato tiene que promocionarse más allá de la publicidad del partido para asegurar su elección.
- 2) Se potencia el liderazgo individual *versus* el partidario, lo cual puede contribuir a debilitar la disciplina y organización partidaria.
- 3) En vez de reducirse el clientelismo, como podría asumirse, es más probable que se propague.
- 4) Con el voto preferencial es más difícil asegurar una representación por cuota de mujeres a cargos electivos.

3. *Reformas a instituciones de democracia directa*

En la República Dominicana no existen disposiciones de índole constitucional o legislativa que instituyan o regulen modalidades de democracia directa mediante las cuales la ciudadanía pueda participar en procesos de toma de decisiones, como pueden ser la consulta popular a través de referendo o plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocación de mandato. A partir de 1996, el Poder Ejecutivo ha promovido iniciativas de participación ciudadana que ha denominado “consultas populares” y que han sido utilizadas para recabar la opinión de sectores sociales específicos sobre temas que forman parte de la agenda gubernamental, aunque no existe una normativa que regule este tipo de actividad.

Las primeras experiencias de consultas populares del tipo indicado fueron implementadas a través de la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Barrial, durante el primer gobierno del PLD (1996-2000). Esta Comisión fue creada a través del Decreto 311-97 con la intención de contribuir a “la constitución de canales institucionales para la expresión

y tramitación de demandas sociales por parte de las organizaciones barriales, propiciando así el diálogo, la negociación y la concertación con el gobierno central”.²¹

El más reciente ejercicio de esta índole se materializó en el segundo mandato presidencial del PLD, para la discusión de las propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma Constitucional creada por la Presidencia de la República. Estas consultas utilizaron un cuestionario estructurado con preguntas específicas que los interesados debían responder vía Internet o participando en talleres de discusión y concertación.

IV. REFORMAS AL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Democratización interna*

Las reformas que ha experimentado el sistema político electoral en República Dominicana no han incorporado mecanismos que promuevan una mayor democratización del régimen de partidos. La modificación en la legislación electoral que acontece en 1997 (Ley 275-97) no establece las primarias como mecanismo de selección de la candidatura presidencial o de los otros tipos de elecciones.²² El artículo 68 de la Ley Electoral sólo exige que la selección de candidaturas sea el resultado “del voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas”,²³ es decir, deja en manos de un mecanismo más reducido de militantes la decisión final de selección de las candidaturas de los partidos.

²¹ Véanse Ayacx, Mercedes, *Secretariado técnico de la Presidencia*, Santo Domingo, septiembre de 1997; “Gobierno central: ¿espacio para la participación; y construcción de ciudadanía?”, ponencia presentada en el seminario “Problemas Sociales Urbanos”, organizado por la PUCMM, octubre de 1997.

²² Durante 2002 se discutió un proyecto de ley en el Congreso llamado a regular las elecciones internas de los partidos y que incluía modalidades indirectas de financiamiento a través de servicios y recursos aportados por las autoridades electorales (boletas electorales, jurado de centros de votación, organización del escrutinio municipal). Este proyecto no fue aprobado.

²³ Estas convenciones deben ser celebradas tres días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional (artículo 68). Esta legislación también establece la forma de presentación de las propuestas, la documentación pertinente, así como los plazos y procedimientos a seguir (artículos 69-75).

Aunque las primarias no están reguladas por la Ley Electoral, en los últimos comicios, los principales partidos políticos han ensayado modalidades más democráticas de participación de las bases y la ciudadanía en sus procesos convencionales. Estas experiencias han adolecido de dificultades y debilidades que han limitado el alcance de sus resultados.²⁴ En primer lugar, y en lo que atañe a las elecciones congresionales y municipales (que abarcan un número muy elevado de puestos electivos), los reglamentos establecidos por cada partido para regir esta actividad establecen cuotas de candidaturas reservadas para la elección de las cúpulas dirigenciales, que oscilan entre el 20 y el 50% del total, proporción que varía en función de los tipos de candidaturas, el tamaño de la circunscripción electoral y el partido de que se trate.²⁵ En segundo lugar, como el sistema de primarias no está normado por la actual Ley Electoral, sino por reglamentos internos de estas organizaciones, sus resultados no siempre son acatados por la dirección de los partidos políticos, y como en la mayoría de los casos no se publican los resultados, se desconoce quiénes han sido los precandidatos elegidos por las bases, ocasionando frustraciones en la militancia y restando transparencia y credibilidad a estos procesos.²⁶

Hasta 2006, la JCE se limitaba a recibir la documentación emanada de los organismos directivos de cada partido y establecer su pertinencia acorde con los requisitos, formalidades y plazos exigidos por la ley (Ley Electoral 275, artículos 67-75). A fines de 2006, las autoridades electorales recién designadas elaboraron el Reglamento para la Fiscalización de las Asambleas y Convenciones Electorales de los Partidos Políticos, que incorpora instrumentos más directos y rigurosos de control, razón por la cual podría constituir un paso de avance en esta materia.²⁷

²⁴ Para conocer los logros obtenidos y las dificultades que se presentaron en la selección de candidaturas que llevaron a cabo el PRD, el PLD y el PRSC durante las elecciones congresionales y municipales de 2002, véase Duarte, Isis y González, Genrry, *Observación de la selección de las candidaturas*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, agosto de 2002.

²⁵ Dos tipos de motivaciones han sido argumentadas por los partidos para legitimar la cuota de la dirección: “la necesidad de garantizar algún tipo de alianza con otras fuerzas políticas y, en segundo lugar, permitir que un número de puestos puedan ser reservados para los dirigentes nacionales de las respectivas organizaciones”. *Ibidem*, p. 13.

²⁶ Estas debilidades se evidenciaron en ocasión de la observación de la selección de candidaturas que realizó la agrupación Participación Ciudadana durante las elecciones congresionales y municipales de 2002. *Ibidem*, p. 40.

En lo que atañe a la participación en puestos de dirección, los mecanismos de elección de autoridades al interior de estas organizaciones no se rigen por disposiciones constitucionales ni por la Ley Electoral dominicana, sino por los estatutos de cada partido, los cuales definen las condiciones que se requieren para ser miembro de la organización y para ingresar a sus organismos directivos.

2. Financiamiento público de los partidos políticos

La legislación dominicana en materia de financiamiento de partidos políticos que rigió hasta 1997 sólo establecía el financiamiento privado por parte de personas naturales. Prohibía las deducciones de salarios a los empleados públicos y privados (práctica que se utilizó durante la dictadura de Trujillo, 1930-1961) y el uso de bienes del Estado para beneficio de los partidos y sus candidatos. En la práctica, sin embargo, el Estado otorgaba múltiples beneficios a los partidos en el poder o aliados, vía exoneraciones o simple clientelismo estatal, mientras que las corporaciones privadas hacían sus aportes a las campañas.

La Ley 275-97 estableció el financiamiento público de los partidos, pero mantuvo legal el financiamiento privado de personas naturales, aunque prohibió otras fuentes de financiamiento corporativo o extranjero. La regulación específica sobre el financiamiento de los partidos se encuentra detallada en los artículos 47 y 55 de la Ley Electoral 275-97, donde se establece que el financiamiento público se consignará en el presupuesto general de la nación y en la Ley de Gastos Públicos con un fondo equivalente al medio por ciento de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento en los años sin elecciones generales. La distribución de esos recursos se establece en función de la cantidad de partidos legalmente registrados y de las votaciones obtenidas por esos partidos en las dos elecciones anteriores. Aunque esta última disposición se modificó en 2005 para hacer igualitaria la distribución de recursos destinados a los tres partidos principales.

Aunque la discusión de la posible aprobación de una ley de financiamiento público de partidos se había iniciado en 1980, fue la separación de las elecciones congresionales y municipales aprobada en 1994 la que aceleró la aprobación de la Ley Electoral 275-97 en 1997. Los partidos requerían de mayores recursos para impulsar sus campañas en las elec-

ciones congresionales y municipales de 1998, que eran las primeras en celebrarse después de la reforma constitucional de 1994 que separó las elecciones.

En el nuevo marco jurídico y político a partir de 1998, los partidos políticos dominicanos reciben subsidio público y financiamiento de otras fuentes: de las personas naturales (permitido por la Ley Electoral), de las corporaciones privadas (prohibido por la ley), del presupuesto nacional (autorizado por la ley) y de la corrupción y el clientelismo estatal (no autorizado por ley). De todas estas fuentes de financiamiento, sólo se conoce la cantidad que se destina a los partidos del presupuesto nacional. El resto se desconoce, así como el uso que dan los partidos a todos estos recursos, porque no rinden cuentas adecuadas de sus ingresos y gastos, ni hay un sistema de contraloría efectivo que los obligue a hacerlo como lo establece la ley.

En lo que toca a las actividades objeto de financiamiento, la ley electoral no contiene disposiciones que regulen el uso que deben dar las organizaciones políticas a los recursos obtenidos, como tampoco se fiscaliza el reparto de los fondos públicos entre las diferentes modalidades de candidaturas. En tal sentido, la dirección de los partidos determina de manera discrecional la distribución del financiamiento estatal.

Esta situación ha convertido a los partidos en un nido de captación de recursos lícitos e ilícitos y de gastos excesivos en campañas, sin que existan medidas efectivas o instituciones dispuestas a monitorear los ingresos y gastos de los partidos. En este contexto, las quejas sobre las irregularidades en el financiamiento y sobre el uso de los recursos públicos abundan y se convierten en fuente de disputas en los procesos electorales. Surgen en esos periodos con más fuerza las demandas de transparencia que permanecen en su mayor parte ignoradas por los partidos. Las discusiones para aprobar una ley de partidos que discipline a las organizaciones partidarias resurgen con más fuerza en los momentos de campaña, pero todavía no se ha logrado.²⁷

²⁷ Desde enero de 2000 existe un anteproyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya primera versión fue elaborada durante la primera gestión presidencial del PLD. El anteproyecto ha despertado el interés de diversos sectores y ha sido objeto de discusión en varios eventos que han ampliado su alcance. La última versión del anteproyecto fue elaborada en la segunda gestión del PLD con el concurso de la actual Comisión de Reforma del Estado y aún está pendiente de ser sometida al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo. Véanse: COPRYME-PNUD, *Anteproyecto de Ley de Partidos y Agru-*

Fiscalizar a los partidos políticos es una tarea muy difícil porque toda acción de monitoreo es con facilidad presentada como una violación a la libertad de asociación política, una muestra de revanchismo político o, peor aún, porque los mismos partidos se protegen entre ellos, ya que todos se benefician de esas prácticas que están al margen de la ley y de los principios básicos de la ética pública. Ésta es una de las posibles razones por las que la mayoría de la ciudadanía no confía en los partidos.

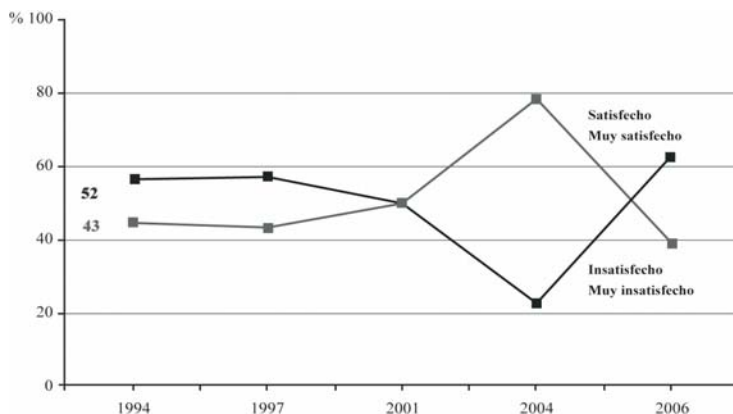
Esta desconfianza, sin embargo, no ha llevado todavía al colapso del sistema de partidos políticos en la República Dominicana, fundamentalmente por dos razones: 1) la vitalidad ideológica y de antagonismos que le dieron los caudillos históricos (Balaguer, Bosch y Peña Gómez) a los tres partidos principales, y 2) la emergencia relativamente tardía del tercer partido mayoritario (el PLD), que ha servido en el pasado reciente de catalizador en los momentos de crisis de los dos partidos tradicionalmente mayoritarios (PRSC y PRD). Un dato que también ha sido alentador para la democracia dominicana y el sistema de partidos es que en más de una década, los resultados de encuestas muestran que la mayoría (alrededor de dos tercios) de los dominicanos prefiere la democracia como sistema de gobierno, mientras los niveles de satisfacción con el funcionamiento de la democracia se han mantenido en niveles aceptables, con excepción de 2004 (gráfica 5).

En cuanto al acceso equitativo a medios de comunicación, si bien la Ley Electoral establece algunas normas al respecto, puede afirmarse que en la República Dominicana no existen procedimientos que en términos prácticos permitan regular el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En general, el uso de estos espacios está normado por la disponibilidad de recursos por parte de las organizaciones políticas, que los utiliza libremente de acuerdo a sus intereses proselitistas. No existe prohibición de propaganda pagada y el aporte del Estado para la campaña a través de medios televisivos y radiales no está condicionado al uso de *franjas electorales*.²⁸

paciones Políticas, Santo Domingo, 2000; Aquino, José A., “Anteproyecto de Ley sobre Partidos y Agrupaciones Políticas”, en Participación Ciudadana, *Democracia y partidos políticos: legislación y expectativas de cambio*, Santo Domingo, 2002.

²⁸ Véase Duarte, Isis, *Análisis comparativo sobre financiación de campañas y partidos políticos, el caso de la República Dominicana*, ensayo elaborado con el auspicio de Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados Americanos-Internacional IDEA, 2006.

GRÁFICA 5. SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA



FUENTE: Encuestas DEMOS 1994-2004 y LAPOP 2006.

3. Discriminación positiva

A. Cuota mínima de candidatura femenina

Aunque puede asumir deferentes modalidades, la cuota mínima de candidatura es una intervención legislativa que usualmente obliga a los partidos políticos a incluir una proporción mínima de mujeres o de ambos géneros en sus listas de candidaturas. Esta medida de afirmación positiva no implica un resultado obligatorio de mujeres electas, ya que *per se* sólo promueve una mayor oferta electoral femenina. En este sentido, se diferencia de otras disposiciones que tienden a especializar una proporción de escaños o puestos para las mujeres.²⁹

La ley de cuotas se introdujo en la Ley 275-97. Había sido promovida desde antes por dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez

²⁹ Véase Duarte, Isis, “La representación femenina en el Congreso y los ayuntamientos: estado de situación y propuestas de reforma (1998-2006)”, exposición presentada en taller efectuado en el seminario internacional “La Función Legislativa en la Reforma Constitucional”, auspiciado por la Cámara de Diputados de la República Dominicana y Participación Ciudadana, Santo Domingo, 16 y 17 de noviembre (inédito).

y Milagros Ortiz Bosch, e introducida desde antes en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo del 25%.

La intención de la ley de cuotas en Dominicana fue la misma que en otros países: un aumento de la representación femenina en cargos electivos. Se sabe que hay una correlación positiva y directa entre la proporción de mujeres en el Parlamento y la existencia de una ley de cuotas. En el caso dominicano, el aumento se notó cuando la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados se incrementó ligeramente de 12.5% en 1994 a 16.1% en 1998, y en las municipalidades de manera más significativa, de 14.4% en 1994 a 25.5% en 1998. No obstante la existencia de la ley, la aplicación de la cuota enfrentó el problema de que en las listas cerradas de los partidos muchas mujeres fueron colocadas en los últimos lugares, haciendo más difícil que fueran elegidas. Por eso la cuota mínima de 25% aplicada en las elecciones de 1998 se cumplió sólo parcialmente en el caso de las diputadas.

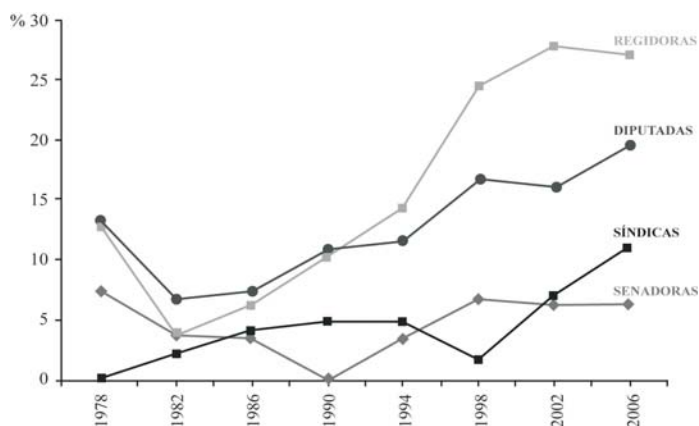
La insatisfacción con el resultado de las elecciones de 1998, y con el establecimiento de la cuota a sólo 25%, llevó a otra reforma electoral en 2000 que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo del 33% (Ley 12-2000), e incluyó la figura de vicesíndico/a para acomodar y asegurar la elección de un hombre y una mujer en la dirección de los ayuntamientos municipales (Ley 13-2000).

Como resultado de estas modificaciones, el número de síndicas aumentó muy ligeramente (de 2 a 9 entre 1998 y 2002, de un total de 125, y a 17 de un total de 151 en 2006). En cuanto a los regidores, la representación de mujeres aumentó de 25.5% en 1998 a 27.7% en 2002, y bajó ligeramente a 27.2% en 2006. En la Cámara de Diputados, sin embargo, el aumento de la cuota no tuvo un gran impacto porque la introducción del voto preferencial en las elecciones de 2002 para los diputados anulaba el efecto de la cuota, ya que los electores no miden porcentajes al escoger los candidatos en listas desbloqueadas (véase gráfica 6).

Además de anular el efecto positivo de la cuota en la representación femenina, el voto preferencial crea otros desafíos para las mujeres en la política. Por una parte, encarece las campañas electorales para todos los candidatos, porque ellos compiten entre sí ante el electorado, incluso dentro de sus mismos partidos, y tienen que buscar recursos propios. Al ser más nuevas en la política y al tener menos recursos económicos en general, la competencia se dificulta más para las mujeres. Por otra parte,

en esa competencia electoral individualizada, las mujeres enfrentan de manera más aguda los obstáculos propios de la discriminación de género en la política.

GRÁFICA 6. LEGISLADORAS, SÍNDICAS Y REGIDORAS ELECTAS



NOTA: La cuota para diputadas y regidoras era de 25% en 1998 y 33% en 2002 y 2006.

FUENTE: Junta Central Electoral.

B. *El voto en el exterior y la doble nacionalidad*

La gran ola migratoria de América Latina, sobre todo a los Estados Unidos, de los últimos 40 años ha motivado en muchos países latinoamericanos una discusión sobre el tema de la doble ciudadanía y el voto en el exterior.

El argumento original a favor de otorgar el derecho al voto en el exterior provino del sentir de que los ciudadanos ausentes hacen una gran contribución económica a sus países de origen y muestran un gran interés por la política de esos países. Para el caso dominicano, ambos planteamientos son válidos. Los dominicanos residentes en el exterior envían remesas al país por un alto monto anual; los partidos políticos dominicanos tienen filiales y han recaudado fondos en muchas ciudades estadounidenses donde hay comunidades dominicanas; y es muy común en esas

comunidades escuchar regularmente discusiones sobre política dominicana, y en época de campaña electoral, ver las expresiones de apoyo partidario en manifestaciones públicas.

Esa vinculación política de los inmigrantes dominicanos a la política criolla, unido a la movilización de algunos dirigentes políticos en el exterior en busca de mayor aval, llevó a la aprobación del voto en el exterior en la reforma a la Ley Electoral de 1997, además del derecho a la doble nacionalidad que había sido incorporado mediante la reforma constitucional de 1994.

Los aspectos más relevantes sobre las implicaciones jurídico-administrativas de la doble nacionalidad y el voto dominicano en el exterior son los siguientes:³⁰ primero, el derecho de los dominicanos al voto en el exterior *sólo es válido para las elecciones presidenciales*. Segundo, los ciudadanos(as) dominicanos(as) que también tienen otra nacionalidad pueden votar en los procesos electorales de los dos países, sujetos a restricciones particulares.³¹ Sin embargo, la doble nacionalidad limita el derecho a ser elegido: los dominicanos que adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la Presidencia o Vicepresidencia de la República Dominicana. Tercero, las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Electoral permiten a los(as) dominicanos(as) votar en el exterior “sin importar su situación legal respecto al país en que se encuentran, vale decir como «ilegales», como residentes, o si han adoptado la nacionalidad del país huésped”.³²

El voto en el exterior se aplicó por primera vez en las elecciones presidenciales de 2004. Sin embargo, la experiencia limitada que existe hasta la fecha sugiere que la posibilidad de un voto masivo en el exterior es escasa.

Basado en los datos del censo de 2000, se estima que en Estados Unidos hay alrededor de 1.1 millones de dominicanos. Si agregamos a esos los que se quedan sin contar en el censo, y los dominicanos que llegaron después de 2000, es probable que la cantidad de dominicanos en Estados

³⁰ Véase Duarte, Isis, *El voto dominicano en el exterior, implicaciones políticas y electorales*, Santo Domingo, Participación Ciudadana, 2003.

³¹ Entre estas restricciones se encuentran el ejercicio en el país huésped de ocupaciones en las fuerzas armadas y en el ámbito de la seguridad nacional (artículo 4o. del Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, junio de 2001).

³² Véase Arias, Luis, “Voto del dominicano en el exterior”, *Revista Mundo Electoral*, Santo Domingo, año 1, núm. 1, abril de 2000, p. 19.

Unidos alcance alrededor de 1.5 millones. De todos ellos, solamente se inscribieron 37,905 personas para votar en las elecciones presidenciales de 2004, y de esos votaron 30,118.

Ciertamente que por lo reciente del voto en el exterior es difícil ser categórico en cuanto a su posible impacto. Pero de entrada hay serios problemas que resolver para hacer del voto en el exterior un procedimiento importante en la representatividad de los inmigrantes.³³ Es fundamental ofrecer más facilidades a los electores para sacar su documentación de identidad personal y electoral fuera de la República Dominicana y para poder registrarse. De todas maneras, hay otros obstáculos importantes. La logística del montaje de registro y votación en otra nación es compleja porque las instituciones no están disponibles para ajustarse a un proceso electoral que les es ajeno. La vida de los inmigrantes no se organiza en torno a los plazos o facilidades del calendario electoral de su país de origen, sino en torno a sus cotidianidades laborales y personales en el país al que han inmigrado. Al pasar el tiempo, los inmigrantes legales tienden a abandonar el uso de documentos oficiales de su país de origen, sobre todo si han adquirido otra nacionalidad. Los inmigrantes ilegales difícilmente participan en actividades electorales que requieran documentos legales o no visualizan una clara relación entre el esfuerzo de votar y el beneficio que recibirán del gobierno electo en su país de origen. Finalmente, al pasar el tiempo, los inmigrantes se involucran en la política del país al que han emigrado.

4. Otras formas de participación política

Candidaturas independientes

Ley Electoral 275-97 regula las candidaturas independientes. Los artículos 76-78 establecen que podrán ser propuestas candidaturas inde-

³³ Para el ejercicio del voto dominicano en el exterior durante las elecciones de 2004 se debía cumplir con cuatro requisitos reglamentarios (requisitos para ser elector): tener la cédula de identidad y electoral vigente, formar parte del Registro de Electores Residentes en el Exterior, estar en condiciones de ejercer sus derechos civiles y políticos conforme la Constitución y la legislación nacionales y no encontrarse dentro de las inhabilidades previstas por la Junta Central Electoral. Véanse el Reglamento para el Registro de Electores Residentes en el Exterior, de junio de 2001.

pendientes de carácter nacional, provincial o municipal, “que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección”.

Hay que destacar, sin embargo, que las disposiciones del sistema electoral no han beneficiado este tipo de iniciativa. Una de las dificultades que enfrentan los grupos políticos interesados en postular candidaturas independientes es el número de miembros que deben acreditar, como proporción de la población inscrita en el Registro Electoral. Mientras más pequeña es la circunscripción electoral dentro de la cual se presenta la candidatura independiente mayor es el porcentaje de membresía exigido por la Ley (entre 20 y 7%). Esta disposición ha sido considerada excesiva, ya que la proporción de afiliados es mayor a la exigida para reconocer a un partido político, en cuyo caso el requisito es certificar un número de afiliados no menor al 2% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales presidenciales (véanse artículos 76 y 42, e).

V. EVALUACIÓN FINAL

Las reformas políticas son producto de los ideales, la contingencia y los intereses. La historia política dominicana está marcada por el autoritarismo, el personalismo, el continuismo, el presidencialismo y el clientelismo. En este contexto, los ideales democráticos se enmarcan en la participación política, la representatividad, la consulta, el límite a los periodos electivos, las alianzas plurales y la transparencia electoral.

Las reformas constitucionales de 1994 fueron producto de ideas democráticas que se habían discutido en el país por varios años pero que ningún gobierno democráticamente electo había impulsado seriamente desde el poder.

La crisis electoral de 1994 abrió una brecha para que las fuerzas políticas nacionales negociaran una salida aceptable a todas las partes mediante la reforma. Así, la conjunción de ideales democráticos no satisfechos, la situación de crisis que viabilizó el cambio, y las estrategias hasta cierto punto inmediatistas de las elites partidarias condujeron a las reformas constitucionales acordadas en el Pacto por la Democracia en agosto de 1994. La intencionalidad de estas reformas era positiva, pero la validez de los objetivos que las motivaron no deriva necesariamente en resultados adecuados para la gobernabilidad democrática. De ahí la necesi-

dad de que se produzca una reflexión crítica y profunda sobre los beneficios y perjuicios de las reformas hasta la fecha realizadas.

El legado autoritario en la política dominicana es real, aunque la formalidad democrática se haya mantenido relativamente estable desde principios de los años ochenta. Los líderes carismáticos que le dieron contenido y estabilidad a la política dominicana han fallecido y los problemas económicos y sociales que enfrenta la sociedad dominicana son de magnitud y algunos se han agravado. En este contexto, la transparencia electoral y la eficacia política son muy importantes para preservar los derechos conquistados y que la democracia política sirva de plataforma para una democracia más cabal.

El alto nivel de control político que ejerció Balaguer en el pos-trujillismo ha impedido comprender la significación que tiene para la supervivencia de la democracia una buena ejecución gubernamental, fundamentada en un sistema político de garantías y transparencia. Balaguer gobernó con el uso arbitrario del poder, la centralización en el manejo de la economía, la corrupción en todas las esferas del Estado y el paternalismo que fomentaba a través de su sistema clientelar. Era un sistema de gobierno que dependía del gran conocimiento que tenía Balaguer del Estado y de la sociedad dominicana en su referente autoritario, y que cultivó magistralmente desde su posición de caudillo ilustrado. Pero lo que Balaguer produjo ni era democracia ni puede ser fácilmente reproducido por otros líderes en el escenario político contemporáneo.

En el contexto político dominicano actual sería pertinente un sistema electoral que contribuya a lograr concomitantemente la representatividad y la gobernabilidad. La confiabilidad y transparencia dependerá en gran medida de la legitimidad y eficiencia de la Junta Central Electoral, del mejoramiento del sistema de registro civil y electoral, y de la disposición de las elites partidarias de cumplir con las reglas del juego democrático que se han establecido.

Entre las reformas políticas en discusión actualmente se encuentran la reforma constitucional que impulsa el presidente Leonel Fernández y una ley de partidos políticos que regule aspectos tan importantes como el financiamiento de las organizaciones partidarias y los mecanismos de selección de candidaturas. En la agenda de este nuevo esfuerzo para elaborar un proyecto más amplio de reforma a la carta magna deberá incluirse

de modo prioritario la cuestión del régimen de gobierno, ya que, como se ha puesto en evidencia en este estudio, ninguna de las dos últimas reformas constitucionales ha abordado la necesidad de modernizar al Ejecutivo y fortalecer la independencia del Poder Legislativo y el rol de fiscalización que debería cumplir frente a las acciones del Ejecutivo.