

IV. PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA

Jerarquización de Prioridades

En este momento parece conveniente, sugerir una jerarquización de prioridades, tanto entre las distintas áreas del sistema político, como entre los diversos aspectos contemplados por cada una de ellas.

Esta jerarquización se ha determinado tomando en cuenta los siguientes factores: el impacto que tendría una reforma específica en facilitar otras reformas; el nivel de consenso existente en torno a la reforma propuesta; la necesidad sentida por el cuerpo social de introducir nuevos cambios; la capacidad de incorporar otros sectores sociales y políticos al proceso de reforma; y las facilidades u obstáculos para emprender dicho proceso. Un último factor importante tomado en consideración ha sido si la reforma en cuestión se puede realizar sólo mediante medidas administrativas o si requiere de leyes o modificaciones constitucionales.

He aquí la jerarquía de prioridades sugerida:

- En un gobierno con minoría congresional, las estrategias con mayores probabilidades de éxito, al menos a corto plazo, son las que no requieren de sanción legislativa. Por esta razón, el mejoramiento inmediato de la **Administración Pública** (gobierno central y local, con sus respectivas dependencias), así como la reorganización técnico-administrativa de los **Poderes Legislativo y Judicial** constituyen los que podríamos considerar una "prioridad de prioridades". Dado que la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento

ya han sido promulgadas, no se requiere más que su implementación, sin necesidad de legislación nueva alguna. En la reforma administrativa, el esfuerzo debe orientarse a mejorar los servicios públicos en base a cambios organizativos que mejoren la calidad del personal y el funcionamiento institucional. Una vez que los organismos internacionales de financiamiento hayan aprobado los fondos necesarios para estos proyectos, tan sólo se requiere de la decisión de los representantes de los poderes del Estado para impulsar estas reformas. La reforma administrativa, finalmente, se puede esperar que ejerza un efecto inmediato en todo el sistema político nacional.

- **La Reforma del Sistema Electoral** ocupa también un lugar preponderante en toda consolidación democrática. Específicamente en la República Dominicana, durante las elecciones de 1996 se implementaron las reformas electorales que habían sido aprobadas en 1994 y 1995. Si bien es cierto que dichas reformas tuvieron un efecto positivo en el proceso electoral, se reconoce la necesidad de modificar sin más demora la Ley Electoral, con el fin de garantizar un desarrollo adecuado de las elecciones congresionales y municipales de 1998.

Los actuales miembros de la JCE sometieron al Congreso un Proyecto de Ley de Reforma al Sistema Electoral que debe servir de base para llevar a cabo reformas que mejoren y consoliden los futuros procesos electorales dominicanos.

Una razón importante para priorizar la reforma del sistema electoral es su impacto reformador en otras instancias. En el proceso de modificación del sistema electoral debería aprovecharse la oportunidad para hacer reformas en los métodos de elección de los congresistas y los representantes municipales, así como establecer una **Ley de Partidos**.

La Reforma del Sistema Judicial. Institucionalizar el sistema judicial es una labor de alta prioridad para consolidar el sistema democrático. Los sectores organizados de la sociedad dominicana coinciden en este objetivo. El Presidente Leonel Fernández ha tomado en consideración la importancia de esta reforma y, a tal fin, ha nombrado un Comisionado para la Reforma Judicial. Asimismo, varias instituciones nacionales han enfatizado la importancia de esta reforma en sus agendas de modernización y democratización (FINJUS, GAD, y la

Fundación Siglo XXI, entre otras), e instituciones internacionales y gobiernos amigos han abierto la posibilidad de financiar la reforma judicial (BID, USAID, el gobierno español, francés e italiano). No todas las reformas podrán ejecutarse simultáneamente. Debería comen-zarse por hacer efectivas las disposiciones de la reforma constitucional de 1994, y entre ellas, la aplicación de los métodos de selección de los jueces.

El fortalecimiento del poder local mediante la **Reforma Municipal** constituye otro eslabón importante en el proceso de modernización y democratización de la sociedad dominicana. Los estudios disponibles y el programa de descentralización que realizan conjuntamente el PNUD, el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Liga Municipal Dominicana, requieren para su aplicación del apoyo del Gobierno y el Congreso.

La **Reforma Constitucional** resulta crucial para establecer bases sólidas a nivel institucional en el proceso de democratización. La actual situación política del país, caracterizada por la fragmentación del poder político (un Ejecutivo sin mayoría congresional) y la carencia de un liderazgo sólido en los tres partidos mayoritarios, dificultan la puesta en marcha de un proceso de reforma constitucional en el corto plazo. Es aconsejable, portanto, que la reforma constitucional se posponga por lo menos hasta 1998.

El proceso de reforma que directamente toca a la **sociedad civil** depende fundamentalmente del desarrollo de las organizaciones sociales. Sin embargo, una verdadera incorporación de estas organizaciones en el proceso de reforma política depende de las oportunidades que ofrezca el Estado para su participación.

Conviene indicar que existen reformas factibles de ser aplicadas conjuntamente en distintas áreas, como por ejemplo el establecimiento de una carrera civil, judicial, legislativa, y municipal; o la implementación de programas de formación para legisladores, jueces, munícipes, personal administrativo y dirigentes políticos. La aplicación de reformas coincidentes en distintas áreas resulta beneficiosa, ya que propicia el acercamiento y la coordinación de diversos sectores del sistema político.

La Reforma Constitucional

Recomendaciones

- Se recomienda no propiciar un proceso de reforma constitucional antes de las elecciones de 1998, pues existe una gran posibilidad de que dicho proceso culmine en una contra-reforma. La única modificación constitucional que se efectúe antes de 1998 debe ser sobre el mecanismo de reforma a la Constitución: se trata del título XIII de la Constitución (De las Reformas Constitucionales).

- Debería adoptarse el mecanismo de reforma constitucional que mejor garantice una dinámica participativa y deliberativa en la solución de los aspectos constitucionales. Esto impone el inicio de un debate profundo y sistemático sobre los posibles mecanismos de reforma constitucional, en el que se adopte el que mejor garantice una dinámica democrática.

- Se sugiere que el actual mecanismo de modificación a la Constitución sea reemplazado por una Asamblea Constituyente electa por el pueblo en 1998, mediante listas de candidatos sometidas por los partidos políticos y diversas organizaciones de la sociedad civil. Las reformas que apruebe la Asamblea deberán ser sometidas a la sanción popular vía el referéndum. Esta modalidad requiere, además, que se establezca la composición de la Asamblea, su forma, el tiempo de duración de sus trabajos, la organización de los mismos, entre otros temas.

- La Asamblea Constituyente electa debería tener como objetivo la realización de una reforma suficiente del sistema político dominicano, lo cual no implica que todas las instituciones deban ser reformadas. Hay que evitar que se repita la experiencia de 1994, cuando se implementaron reformas parciales sin que se evaluaran debidamente los efectos que esos cambios institucionales parciales tendrían sobre el funcionamiento del sistema político en general.

Aspectos a considerar en una reforma constitucional

- El tipo de régimen político (presidencial, semi-presidencial, parlamentario) que, dadas la vigente organización partidaria y las características de las luchas políticas en el país, pueda ofrecer las condicio-

nes institucionales más propicias para la consolidación democrática, la gobernabilidad y la estabilidad política.

- Los mecanismos de participación y representación de los ciudadanos en el sistema político, con el propósito de fortalecer la fiscalización de los gobernantes por los gobernados.

- Los órganos del sistema judicial a la luz de las reformas introducidas en 1994, a fin de profundizar la independencia, la integridad institucional y la profesionalización de este poder del Estado. Un punto a considerar de manera particular es el relativo al sistema de control de la constitucionalidad de las leyes.

- Los mecanismos de protección de los derechos ciudadanos con miras a fortalecer los existentes o a crear otros que fortalezcan el estado de derecho.

- Los órganos de poder provincial y municipal, y su relación con el gobierno central. Aunque éste es un tema cuyas particularidades deben ser decididas dentro del ámbito legislativo ordinario, los parámetros generales relativos a la distribución del poder territorial pueden ser establecidos en la Constitución.

- El sistema electoral para adecuarlo a la distribución poblacional del país y a métodos de elección que aseguren un mayor nivel de participación y representación, así como, la eficacia de los cargos públicos.

Estrategias a seguir

- Es necesario crear una dinámica en la sociedad civil dominicana que impida que los partidos con mayoría congresional para reformar la Constitución, tomen el camino de la contra-reforma. Deben crearse condiciones en la opinión pública que sensibilicen a los actuales legisladores a favor de una reforma constitucional vía una Asamblea Constituyente.

- Celebración de eventos políticos y académicos dedicados a debatir diferentes opciones de reforma a la luz de las teorías constitucionales, las experiencias comparadas y la propia realidad dominicana.

- Lograr que el Presidente de la República reafirme su posición en cuanto a la necesidad de que se modifique el mecanismo de reforma.

- Identificar grupos de legisladores que favorezcan la reforma constitucional en el momento actual, con miras a apoyarles y auspiciar acciones coherentes entre ellos.

Acciones Alternativas

- Si la idea de modificar el mecanismo de reforma constitucional previo a cualquier reforma de fondo resulta inviable, la reforma constitucional debería realizarse bajo el mecanismo vigente, pero por los legisladores electos en 1998. Habrá, en todo caso, que tomar medidas adicionales para evitar que los legisladores decidan sobre la cuestión constitucional sin tomar en cuenta el sentir de la sociedad.

- Posponer la reforma constitucional para que la asuma el Congreso electo en 1998 requerirá de algunas concesiones a los partidos que hoy tienen mayoría congresional, pudiéndose incluir acuerdos sobre la financiación de los partidos políticos, la creación de distritos electorales, y lo relativo a la reducción del porcentaje que establece la Constitución (50%) para ganar en la primera vuelta.

- En caso de que los legisladores actuales ignoren tanto la demanda de que se modifique el mecanismo de reforma constitucional como la demanda de que la reforma constitucional se posponga para después de 1998 y, en consecuencia, procedan a enmendar la Constitución, habría que coordinar un gran esfuerzo en el que participen organizaciones políticas y sociales para facilitar y motivar la participación ciudadana en los debates congresionales. Además, habría que desplegar un esfuerzo para que los legisladores no impongan una contra-reforma.

Oportunidades

- El PLD favorece que se posponga la reforma constitucional debido a su escaso peso congresional en la actualidad.

- Parte de los legisladores del PRD y el PRSC se oponen a una revisión constitucional en este momento.

- **Importantes grupos organizados de la sociedad civil (empresarios, obreros, profesionales) se oponen a una revisión constitucional en la actualidad, y les preocupa la posibilidad de que se realice una contra-reforma.**

Obstáculos

- **Algunos legisladores del PRSC favorecen una modificación de la Constitución por el actual congreso. Igual ocurre con algunos legisladores del PRD.**

- **La parte de la sociedad civil que apoya la rápida modificación parcial de la Constitución podría, aún de forma no intencionada, contribuir a la contra-reforma.**

- **Existen diversos proyectos de leyes de mucha importancia para la economía dominicana, que compiten con una agenda de reforma política. Aunque éste sea un factor que ayude a disminuir la posibilidad de una contra-reforma, también limita la capacidad de acción del Congreso para modificar el mecanismo de reforma de la Constitución, que debería realizarse antes de las elecciones de 1998.**

Sistema Electoral

Recomendaciones

- **El sistema electoral dominicano requiere de una revisión a fondo de sus aspectos orgánicos (estructurales, funcionales, administrativos), normativos, procedimentales y operativos, a fin de compendiar la experiencia acumulada desde las reformas de 1992 hasta la fecha; prepararlo para las tareas definidas de cara a las elecciones congresionales y municipales de 1998, y para la posible elección de una Asamblea Constituyente ese mismo año; así como, para incorporar reformas de más largo alcance.**

- **Las reformas al sistema electoral deben orientarse a garantizar una mayor representatividad y funcionalidad de las cámaras legislativas y los ayuntamientos (fortaleciendo el Poder Legislativo y consa-**

grando el Poder Municipal); a definir nuevos mecanismos de participación, supervisión y revocación de mandato a cargo de la sociedad civil y de la ciudadanía; y a perfilar un Poder Ejecutivo moderno y eficaz, más colegiado, descentralizado y, por tanto, más democrático en el ejercicio del poder.

- La revisión debe realizarse a la luz de las reformas incorporadas a la Ley Electoral en 1992 y 1995, y en base a la reforma constitucional de 1994.

- Se plantea la necesidad de un diagnóstico de la JCE que compile evaluaciones realizadas hasta al momento por consultores nacionales y extranjeros, y actualice el estado de situación del organismo y sus dependencias, a fin de formular recomendaciones a una escala operativa.

Aspectos a tomar en cuenta en una revisión a la Ley Electoral

La reforma a la Ley Electoral de cara a la realización de los comicios congresionales y municipales en 1998 y de las elecciones presidenciales en el año 2000, debe contemplar los siguientes aspectos:

- **El sistema de doble vuelta:** se ha planteado la reducción de la mayoría absoluta del 50%+1 de los votos en la elección presidencial, a una mayoría calificada de 40%+1, o de 45% + 1, Se ha propuesto, además, el acortamiento del tiempo (actualmente 45 días) entre la primera y la segunda vuelta.

- **Elecciones congresionales y municipales separadas:** debe analizarse si se va a mantener el plazo de 2 años que separa la elección presidencial de la congresional y municipal, según la versión aprobada por la reforma constitucional de 1994, o si se harán coincidir en un mismo año aunque celebrada de manera separada. Como es un tema con pros y contras, lo fundamental debe ser agotar un proceso amplio de discusión.

- **La creación de los Distritos Electorales:** la creación de distritos electorales para la elección de diputados y regidores en las grandes y medianas circunscripciones, supone la estructuración de los distritos (delimitación de su radio físico, distribución correlativa de las mesas electorales y, por tanto, de los electores que los conformarían). La

adaptación de la organización partidista con el fin de seleccionar los candidatos y desarrollar el trabajo electoral. Las acciones a realizar incluyen trabajos técnicos previos, así como, consultas con los partidos y los funcionarios de la JCE.

- En lo referente a una Ley de Partidos cuyo objetivo consistiría en formular una normativa que garantice la institucionalización de los partidos, ya se indicó en el apartado anterior que se presentan dos posibilidades, sea mediante una legislación especial sobre partidos políticos, o mediante un ampliación de la Ley Electoral.

- Formalización del sistema de elecciones primarias internas en los partidos, estipulándolo en la Ley Electoral y elaborando un Reglamento de Primarias que sirva de marco para su implementación por cada partido. Asimismo, la fijación de un período de primarias dentro del calendario electoral.

- Establecimiento en la Ley Electoral de una nueva normativa para el financiamiento de los partidos, que contemple la realidad de las diferentes fuentes de financiamiento de las campañas, establezca regulaciones realistas y promueva la transparencia en la identificación de las fuentes y en la administración de los recursos.

- Elaboración de reglamentos que regulen la campaña electoral, la propaganda, el acceso a los medios de comunicación (incluyendo los medios estatales), el funcionamiento de las organizaciones de apoyo, la observación electoral a nivel nacional e internacional, y otros aspectos relativos al proceso electoral.

- A nivel organizativo y operativo de los organismos electorales, debe observarse el deslinde orgánico de las tres funciones básicas que tienen a su cargo los miembros de la JCE: administrativa, normativa y jurisdiccional, así como, la posibilidad de modelos alternativos de distribución y articulación de dichas funciones; definir el rol del Director General de Elecciones, sus dependencias y relación con la JCE; proceder a una adecuación orgánica, funcional y administrativa de la vieja Dirección de la Cédula de Identidad Personal al nuevo sistema de identificación electoral; elaborar e implementar un programa de modernización y depuración del sistema; definir la ubicación del Centro de Cómputos dentro del organigrama de la JCE, dado el carácter

sensible de su función, el historial de conflictos asociados a su acceso por parte de los partidos políticos y los observadores electorales, y los intentos y alegaciones de manipulación; evaluar el funcionamiento de las Juntas Municipales y de la Junta del Distrito Nacional, a fin de definir modelos más modernos y funcionales que refuercen la capacidad operativa de estas estructuras.

- Establecimiento de la carrera electoral. A fin de profesionalizar las funciones electorales, se requiere establecer dicha carrera, ya que la misma no está contemplada dentro de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Estrategias a seguir

- Contratar estudios técnicos para la realización de un diagnóstico de la organización electoral y de la JCE, a fin de formular recomendaciones a una escala operativa.

- Organizar ciclos de talleres para evaluar los niveles de capacitación del personal de la JCE, de los partidos políticos y de las organizaciones de apoyo de la sociedad civil, y con los directivos de las cámaras legislativas para discutir un Plan de Trabajo en materia de reforma y modernización del sistema electoral. Además, estructurar un equipo de seguimiento que se encargue de impulsar los lineamientos del Plan de Trabajo aprobado por la JCE, los partidos políticos y el Congreso.

- Las acciones de tipo organizativo-administrativo en las instancias de la JCE son factibles de realización, sin que para ello se requiera de cambios constitucionales. Sin embargo, las derivaciones que pudieran emanar de este proceso de modernización contemplan algunas enmiendas legales, como por ejemplo, un mayor deslinde de las tres funciones que concentra la JCE (administrativa, reglamentaria y jurisdiccional) y los requisitos para ser miembro titular y suplente de dicho organismo.

- Debe realizarse una evaluación del proceso electoral de 1996 que contribuya a estructurar el plan de reforma y modernización. Esta evaluación debe comprender los siguientes aspectos: el estado de situa-

ción del padrón electoral, el funcionamiento de los colegios electorales cerrados, la dinámica del proceso de votación, el procesamiento y divulgación de los resultados, la observación electoral nacional e internacional, y los métodos de presentación y resolución de impugnaciones. La ejecución de esta acción sólo requiere de una iniciativa debidamente estructurada en la dirección propuesta, a cargo de un ente con suficiente reconocimiento entre los actores a ser convocados (JCE, partidos, entidades de apoyo y legisladores). Dado que la JCE exhibió logros significativos en la organización del proceso electoral de 1996, esta iniciativa podría contar con un nivel de respaldo adecuado.

Acciones Alternativas

- De no realizarse una reforma a fondo del sistema electoral antes de las elecciones congresionales y municipales de 1998, por lo menos se deben identificar y mejorar los asuntos que resultaron problemáticos en 1996.

Oportunidades

- Tras los comicios de 1996, la JCE sometió al Congreso Nacional un proyecto de ley de reforma al sistema electoral. Este documento constituye un reconocimiento formal de la necesidad de introducir reformas y abre la posibilidad del debate electoral a nivel congresional y nacional. El trabajo meritorio de la JCE en el proceso electoral de 1996 le otorga particular credibilidad a su propuesta de reforma.

- Por su parte, los partidos han ido desarrollando diferentes modalidades de definición de sus candidaturas, abriéndose cada vez más el compás en dirección a la celebración de alguna modalidad de primarias internas, siendo el primero en llevarlas a cabo el Partido Revolucionario Social Cristiano (PRSC). Este proceso ha sido producto de las propias necesidades de evolución estatutaria de los partidos, de la búsqueda de salidas orgánicas a los conflictos internos y de su adecuación a las demandas de una mayor democratización que surgen de la propia sociedad civil, las cuales preceden al eventual establecimiento de normas legales que los obliguen a ello. Los liderazgos emergentes en los partidos políticos han jugado un papel importante en impulsar estos cambios.

- Las acciones de la JCE y de los partidos, junto a las nuevas demandas de participación surgidas desde la sociedad civil, al desarrollo de prácticas de concertación social y la expansión de los valores democráticos, han ido perfilando una agenda de reforma política, dentro de la cual el sistema electoral es de suma importancia.

Obstáculos

- A pesar de los importantes avances alcanzados en el proceso electoral de 1996, incluida la observación electoral por la Red Ciudadana de Observadores Electorales a nivel nacional, todavía es mucho lo que debe hacerse para la profundización del ordenamiento jurídico del proceso electoral, así como de los propios organismos electorales.

- En los partidos predomina una cultura de desconfianza y resistencia a su fiscalización. Por su parte, las cúpulas partidistas se han beneficiado de la falta de institucionalización de los partidos y del sistema electoral.

- Los legisladores, con poder para modificar el sistema electoral, establecen acuerdos con las élites partidarias. Hay una tendencia a festinar proyectos de leyes o a prolongar su aprobación.

Partidos Políticos

Recomendaciones

- La modernización del régimen de partidos políticos se plantea como un proceso en el que deben promoverse las siguientes acciones prioritarias: concertación interpartidaria, formación y capacitación política y cambios en el marco normativo.

- Debe crearse un mecanismo de encuentro interpartidario, promovido por la sociedad civil, que abra un espacio para que la diligencia partidaria y de la sociedad civil establezcan un canal permanente de comunicación y diálogo, y logren el consenso necesario para impulsar las reformas.

- Los partidos deben adoptar un mecanismo de formación y capacitación política que permita a su dirigencia asimilar e integrar en su quehacer las herramientas científicas, tecnológicas, ideológicas y éticas que pongan a dicha dirigencia en condiciones de abordar con destreza técnica y práctica las temáticas relevantes de la agenda nacional.

- Debe establecerse un marco jurídico constitucional o legal que garantice una dinámica interpartidaria más ágil, eficiente y funcional, y dotada de una mayor preseñcia y contenido ético. De esta manera se consolida el proceso interpartidario y se garantizan procesos electorales de mayor eficiencia y confiabilidad.

- Se recomienda la elaboración y aprobación de una legislación sobre Partidos que contemple, entre otros aspectos, el financiamiento de los partidos, el uso de los medios de comunicación, y la democracia interna de los partidos. El objetivo es dotar a los partidos de un marco jurídico que tienda a crear condiciones de igualdad competitiva.

- Un proceso de concertación entre los partidos que facilite la puesta en marcha de las reformas al régimen de partidos de cara a la consolidación democrática, debe partir, dadas las circunstancias del contexto actual dominicano de dos hechos recientes: la designación de la Comisión Nacional para la Modernización y Reforma del Estado por parte del Poder Ejecutivo, y la propuesta de modificación a la Ley Electoral presentada por la JCE. Estos dos hechos deben considerarse como potenciales precipitadores del proceso de reforma del régimen partidario.

Estrategias a seguir

- Foro interpartidario para la concertación sobre la reforma de los partidos políticos. El Foro convertirá en propuestas consensuadas las demandas colectivas sobre las cuales trabajen las comisiones de los partidos. Este foro deberá contar con un apoyo técnico profesional que provea los estudios de base correspondientes.

- El debate de las comisiones interpartidarias se organizaría mediante una metodología basada en la siguiente dinámica: reuniones de los

delegados según agenda con temas específicos de discusión, preparación de propuestas por técnicos especializados, análisis y discusión de las propuestas, selección de las opciones de mayor consenso y preparación.

- Presentación del proyecto de reforma del Foro a la diligencia de los partidos y de las organizaciones representativas de la sociedad civil, para su conocimiento, socialización y puesta en ejecución.

- Celebración de un taller sobre la reforma del régimen partidario, donde se analice tanto el contenido de la reforma, como la forma de inserción al sistema legal dominicano.

- Establecimiento de un Instituto de Formación Política: se trata de proveer a los partidos de un centro en el cual la dirigencia y la juventud partidaria o simpatizante puedan recibir, mediante una tecnología y metodología educativa modernas, una capacitación que los ponga en condiciones de ejercer sus tareas políticas de forma eficaz y competitiva. Este proyecto podría viabilizarse a través de un acuerdo con las universidades.

- El Instituto de Formación Política no compite con las Escuelas de Cuadro de los partidos. Se concibe como un centro postsecundario de educación de adultos, dirigido a fortalecer la cultura y la praxis político-partidaria de segmentos poblacionales de donde regularmente surge el liderazgo político.

- El Instituto no deberá depender ni de los partidos ni del Congreso. Debe concebirse como un centro que, aunque sea financiado por el Estado, tenga autonomía y esté abierto a todos los sectores interesados.

Acciones alternativas

Como quedo evidenciado anteriormente, si no se dieran las acciones sugeridas para lograr la aprobación de una legislación específica sobre los partidos, se tratarían de incluir sus principales aspectos dentro de la nueva Ley Electoral, entendiendo a ésta como una especie del código electoral.

Oportunidades

- En los tres partidos mayoritarios, PRD, PLD y PRSC, se están dando tendencias favorables a reformas y acciones para la modernización de los partidos políticos. Se plantea la necesidad de reformas en el interior de los partidos con miras a su reestructuración y modernización para una vida política más democrática y competitiva.

- La mayor competitividad de los tres partidos mayoritarios por mantener una cuota de poder político también favorece una reforma que garantice mayor igualdad de oportunidades.

Obstáculos

- Resistencia al cambio y desconfianza de la diligencia tradicional de los partidos políticos. El tradicionalismo, el clientelismo y los intereses de grupos consolidados en el dominio de los partidos constituyen serias trabas a los procesos de reforma.

- La tendencia oligárquica y la orientación burocratizada, movida por el clientelismo y la aspiración individual por posiciones electivas en la diligencia de los partidos, obstaculiza la dinámica democrática.

- Escasa preparación técnico-profesional de los dirigentes tradicionales de los partidos para una dinámica competitiva abierta e institucionalizadora.

- Las circunstancias indicadas refuerzan el aislamiento de los partidos respecto a la sociedad civil, que reclama cambios en la operatividad de los partidos políticos.

Poder Judicial

Recomendaciones

- La reforma constitucional de 1994 incluye elementos que establecen líneas macro de prioridad y acción para el sector, pero que deben complementarse con otras reformas en áreas específicas de la administración de la Justicia.

- En el ámbito de las reformas debe tenerse en cuenta su integralidad, esto es, la necesidad de que el problema de la administración de la justicia se aborde como un todo, aunque no necesariamente de manera simultánea.

- Al momento, existen diversos planteamientos sobre qué reformar y cómo conducir el proceso de reforma del sistema judicial. Mientras llega el consenso, hay acciones específicas que pueden ir allanando el camino a los planteamientos sobre la administración de la justicia.

Estrategia a seguir

- Discutir y aprobar el reglamento del Consejo Nacional de la Magistratura, que constituirá el brazo operativo de la institución que designará los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

- Reformar la Ley de Organización Judicial, establecer la reestructuración organizativa y administrativa del Poder Judicial, y elaborar un estatuto del Ministerio Público que garantice su independencia funcional del Poder Ejecutivo. Discutir y aprobar la Ley de Carrera Judicial, y crear la Escuela Nacional de la Magistratura.

- Revisar la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia a fin de dotarla de facultad reglamentaria, lo cual, deberá contemplar los siguientes aspectos: diseñar una estructura eficaz, crear una tercera sala que se ocupe de las materias constitucional, tributaria y contencioso-administrativa, aumentar el número de magistrados, supervigilar la administración de la justicia y mejorar las funciones administrativas.

- Aprobar la Ley de Administración Presupuestaria del Poder Judicial que le otorga el 6% del Presupuesto de la Ley de Ingresos y Gastos Públicos. Revisar los salarios e implantar un sistema de compensaciones para los magistrados y funcionarios del orden judicial.

- Establecer un régimen de garantías constitucionales, elaborar políticas y legislar para eliminar la discriminación contra la mujer, y promover el cumplimiento de las disposiciones del Código para la Protección de Niñas y Adolescentes. Para cumplir estos objetivos se requiere crear los tribunales necesarios, capacitar los magistrados y personal auxiliar, y contar con la asistencia técnica a la Policía.

- Educación ciudadana sobre derechos y garantías, y concientización sobre la necesidad de las reformas y políticas contra la corrupción. Para esto se sugiere la realización de campañas sencillas y masivas de difusión de los derechos y obligaciones, y el funcionamiento de los organismos estatales, así como, campañas institucionales para ilustrar sobre los perjuicios de la corrupción.

Oportunidades

- La creación del Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia abre un espacio institucional para impulsar el proceso de reforma judicial.

- La sociedad civil, por su parte, ha mostrado gran interés al presentar propuestas de solución a la crisis de la justicia, entre ellas, las propuestas de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). Estas acciones han motivado que otras organizaciones, como el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y el Grupo de Acción por la Democracia (GAD), consideren la reforma judicial como una de las prioridades de la agenda para lograr la institucionalización y modernización del Estado. Asimismo, están emergiendo nuevas instituciones bajo la bandera de la reforma judicial, como es el caso de la Asociación de Abogados Empresariales (ADAE).

- La velocidad de las reformas estará directamente relacionada con la capacidad de articulación del Gobierno y los congresistas con la sociedad civil y los medios de comunicación.

Obstáculos

- Hay grupos de oposición a las reformas, fundamentalmente representados por algunos legisladores, que buscan establecer nuevamente la facultad del Senado de designar y ratificar a los jueces. La variante es que el Congreso ratifique los jueces que designe el Consejo Nacional de la Magistratura.

- También hay opiniones desde el Ejecutivo que plantean la necesidad de reducir las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, alegando el exceso de funciones administrativas y jurisdiccionales que

ostenta desde las reformas constitucionales de 1994, pero que hasta ahora ha demostrado incapacidad para asumir.

Poder Legislativo

Recomendaciones

- Es necesario promover iniciativas encaminadas a institucionalizar y modernizar el Congreso Nacional. Las reformas deben realizarse en tres áreas principales: la legislativa, la administrativa y la relación del Congreso con la sociedad.

- En la actividad legislativa se requiere de una reforma que haga efectivos los reglamentos vigentes y que facilite los trabajos de las comisiones, y fomente la investigación y la asesoría.

- En el área administrativa conviene impulsar cambios en tres áreas básicas: recursos humanos, que comprende todo el personal del Congreso y toca puntos tan fundamentales como la creación de la carrera administrativa congresional; el aspecto financiero y el mantenimiento de la planta física.

- Con el inicio del proceso de institucionalización del Congreso, se deben impulsar programas que permitan una mayor relación de los congresistas con la sociedad en general. Esto abarca la comunicación de los legisladores con los ciudadanos, relaciones públicas, programas de educación a la población para dar a conocer las funciones y actividades del Congreso y su importancia para el sistema democrático.

Estrategias a seguir

- Implementación de un programa de asesoría profesional especializada a los congresistas con el objetivo de fortalecer la función de los legisladores y coadyuvar en el diseño de las políticas a seguir por el Congreso.

- Establecimiento en el Congreso de la infraestructura tecnológica que dé soporte a un sistema informático sobre el estado de los proyectos

de leyes, agendas del día, transcripción de los debates, vistas públicas, actas de comisiones y reuniones importantes; además, un sistema de votación electrónica y correo electrónico.

- Reorganización y sistematización de los archivos del Congreso. Debe contratarse un experto en el área de archivo a fin de que realice un estudio de la situación de los archivos y se inicie la reorganización y automatización de los expedientes.

- Una Comisión Mixta de legisladores deberá gestionar la cesión de otro edificio cercano al Congreso para que se puedan ampliar las instalaciones y el trabajo de las comisiones.

- Los departamentos de las comisiones deben ser elevados de categoría y dotados de personal suficiente y capacitado para realizar sus funciones.

- Para obtener la autonomía financiera del Congreso es necesario negociar con el Ejecutivo la apertura de una cuenta donde se deposite mensualmente la duodécima parte del presupuesto aprobado para cada Cámara y éstas puedan hacer uso de los recursos; reformar la Ley Orgánica de Presupuesto de 1969 para establecer la independencia económica del Congreso; y, finalmente, establecer a nivel constitucional la independencia económica del Congreso. Deberá crearse una comisión de presupuesto que dé seguimiento al uso de los fondos.

- Crear una oficina de orientación y servicio al público que permita una mayor relación entre el Congreso y la ciudadanía. En esta oficina se instalaría una línea telefónica gratuita y un buzón de sugerencias para recibir y tramitar las inquietudes ciudadanas.

- Creación de oficinas congresionales provinciales y de programas de educación ciudadana, que se correspondan con el programa de descentralización y modernización del Estado.

Oportunidades

- La diferenciación cada vez mayor de las funciones del Ejecutivo y el Legislativo al controlar distintos partidos cada uno de estos Poderes.

res Públicos, crea la posibilidad de que los legisladores se motiven a reformar el Congreso para ejecutar una mejor labor legislativa. Una labor legislativa más eficaz tendría consecuencias electorales positivas para los partidos con representación congresional.

- Existen instituciones donantes interesadas en la modernización del Congreso dominicano, entre ellas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y los gobiernos de Francia y España. Esto facilita el acceso a recursos financieros y técnicos para ejecutar las reformas.

Obstáculos

- El principal obstáculo para la reforma del Congreso ha sido la falta de decisión para modernizar las estructuras, cambiar las normas y reglamentos internos, y mejorar la tecnología para que ayude a cumplir mejor la función legislativa.

- El personal del Congreso se ha acostumbrado a operar en un ambiente de precariedad organizativa y tecnológica, por lo cual podría esperarse de su parte una resistencia a los cambios. También habría que agregar que parte del personal del Congreso carece de la formación profesional adecuada para desear los cambios o adaptarse a ellos.

Municipio y Poder Local

Recomendaciones

- Se propone una descentralización basada en la transferencia de poder desde el Gobierno Central hacia los municipios y desde los municipios hacia la ciudadanía. Esto incluye el fortalecimiento de la personalidad jurídica de la provincia y el municipio, la democratización de las decisiones del cabildo, la descentralización financiera y ejecutiva.

- La transferencia de poder hacia el municipio debe acompañarse de una modernización del Gobierno Municipal, que incluye la reestructuración administrativa, la capacitación del personal, y una comunicación eficaz con la ciudadanía.

- La descentralización y modernización municipal deben sustentarse en una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos municipales, con el objetivo de aumentar los niveles de eficiencia del Gobierno Municipal, promover el consenso en la toma de decisiones y fomentar una cultura democrática.

- La reforma municipal debe contemplar una reestructuración de la división geopolítica basada en una distribución poblacional coherente con el espacio territorial. En la actualidad los municipios difieren substancialmente en su tamaño y estructura. Es necesario adecuar la división geopolítica y electoral a esa diversidad.

Estrategias a seguir

- Es prioritario hacer más eficientes los servicios públicos que son responsabilidad de los ayuntamientos e impactar significativamente en la calidad de vida de la población.

- La descentralización y modernización de los municipios depende de la urgente aplicación de la Ley 140, que facilita los recursos financieros para la ejecutoria a nivel municipal, y del traspaso del cobro de impuestos a los municipios. Hay que contemplar posteriormente la elaboración de una Ley Orgánica de Municipios que establezca una definición moderna del Municipio, su función, estructura de gobierno, organización, y funcionamiento.

- La modernización del Gobierno Municipal requiere de la revisión de la actual estructura administrativa municipal para adecuarla a los objetivos de la descentralización y las necesidades municipales. Deben actualizarse los impuestos municipales y mejorarse el procedimiento de cobro, revisarse las funciones de los ayuntamientos, e implementarse mecanismos adecuados para la participación de la ciudadanía.

- Para el buen funcionamiento del Municipio también hace falta la capacitación del personal. Esta capacitación puede estar coordinada por la Liga Municipal Dominicana (LMD), aprovechando los servicios de las universidades, ONGs, entidades gubernamentales, y agencias internacionales.

- El éxito de la reforma municipal depende de su aceptación y comprensión en las instancias de gobierno y la población. Es importante difundir las experiencias existentes en América Latina, como es el caso de Bolivia, y la República Dominicana en materia de descentralización y modernización del Municipio.

- Para facilitar la participación ciudadana se recomiendan las siguientes acciones: un registro municipal de organizaciones de base, cabildos abiertos, consejos consultivos municipales, una ley de participación comunitaria, y plebiscitos municipales.

- Se propone la creación de distritos electorales municipales, que los candidatos a regidores se presenten por distrito electoral y sean elegidos por los votos de ese distrito para representar ese distrito en el cabildo.

- Para resolver los problemas administrativos que derivan de municipios de diversos tamaños, se propone establecer un tope mínimo y máximo de habitantes por municipio, o establecer diferentes categorías de municipios según la población con su adecuada forma de descentralización.

- El Distrito Nacional debe ser dividido en varios municipios, aunque se cree la figura del Alcalde de la ciudad para representar el conjunto de los municipios.

- El proceso de reforma municipal puede comenzarse por la selección de algunos municipios “experimentales”, que sirvan para probar las propuestas.

Oportunidades

- Hay niveles de receptividad en la sociedad civil en torno a la necesidad de la descentralización municipal. Varias organizaciones han elaborado propuestas de reforma, entre ellas, la Unión de Vecinos Activos (UVA), el Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA), los partidos mayoritarios en sus programas de gobierno, la Fundación Siglo XXI, y el Grupo de Acción por la Democracia.

- Las agencias internacionales apoyan las medidas de descentralización y modernización municipal. Es conocido el proyecto del PNUD en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Liga Municipal Dominicana.

Obstáculos

- Resistencias por parte de los Cabildos a la implementación de controles de supervisión. Por otra parte, las prácticas actuales de ineficiencia en los Ayuntamientos puede crear resistencia de parte de los empleados que se sientan amenazados por las innovaciones.

- La resistencia de las clientelas tradicionales del Ayuntamiento, que encuentran dificultad en superar prácticas como las prebendas y el soborno.

- Las medidas de descentralización pueden recibir escaso apoyo del Ejecutivo, sobre todo antes de las elecciones congresionales y municipales de 1998.

- Algunos partidos podrían oponerse a la reorganización geopolítica de los municipios con la que perderían municipios, así como a la redefinición de la elección de los regidores.

- La propuesta de creación de municipios experimentales puede generar controversias con los municipios no elegidos incluidos en el programa experimental. La posibilidad de ser incluidos más adelante puede ayudar a obviar esta dificultad.

Administración Pública y Servicio Civil

Recomendaciones

- El profundo arraigo en la cultura política dominicana del clientelismo como recompensa eleccionaria y el condicionamiento de la Administración Pública por la política partidaria y su alarmante deterioro requieren de acciones estratégicas que hagan más participativo y democrático el sistema político para así promover una adecuación

cultural hacia nuevos valores éticos, político-administrativos e institucionales en todos los sectores sociales.

- La organización del sistema dominicano de planificación del desarrollo no ha tenido mucha significación en el país. Su urgente actualización y modernización puede coadyuvar al fortalecimiento del sistema político.

- La Administración del Estado dominicano ha crecido de manera casuística y por agregación, sin responder a un estudio científico. Se requiere de un reordenamiento orgánico, procedimental y de sistemas de la Administración Pública.

- El Servicio Civil es un viejo reclamo de los dominicanos. La implementación y puesta en marcha de la reforma estructural del Estado con miras a su modernización y el mejoramiento de los servicios públicos, a través de la efectiva aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, son objetivos que requieren de acciones inmediatas y concertadas.

Estrategias a seguir

- En referencia a la Administración Pública, modificar el Art. 55 de la Constitución en lo concerniente al nombramiento de los servidores públicos, de manera que el Presidente de la República sólo designe a los titulares, de acuerdo a la Ley 14/91; restablecer la facultad de los Secretarios de Estado de refrendar los actos del Poder Ejecutivo, y fortalecer la capacidad decisoria de los Secretarios de Estado.

- Para lograr la transformación de la cultura política y administrativa imperante, diseñar un Código de Ética de la Administración Pública y elaborar un plan contra la corrupción; crear en cada organismo del Ejecutivo una unidad de información al público; y crear instrumentos de comunicación interna en la Administración Pública.

- Diseñar planes regionales de desarrollo nacional con la participación del Municipio y definir la sectorialidad de la Administración Pública.

- En lo referente al reordenamiento y modernización del sistema de control financiero, introducir el uso de sistemas, procedimientos y métodos de naturaleza contable-financiera que agilizarían los trámites; y dirigir y coordinar las labores de control interno de las instituciones del Estado, en cuanto al manejo de los fondos públicos.

- Realizar un estudio sobre la organización del Poder Ejecutivo, incluidas las Secretarías de Estado y sus dependencias, así como los organismos autónomos, para identificar su naturaleza y la duplicidad de funciones e inoperancia de instituciones que no cumplen con sus cometidos.

- Para adecuar y modernizar la legislación de la Administración del Estado, se requiere de la actualización de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378 de 1956; la modificación de los Arts. 50 y 51 de la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público No. 531 de 1966; y suprimir mediante legislación las cuentas especiales de manera que todo el ingreso del Estado sea depositado en el Fondo General de la Tesorería Nacional.

- Modernizar el sistema de Pensiones y Jubilaciones del Estado para que ofrezca mayor seguridad y cobertura económica a los servidores públicos retirados.

- Para desburocratizar la Administración Pública, lograr mayor agilidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos, simplificar los trámites a los usuarios, humanizar la prestación de servicios, y concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad cívica de participar en el mejoramiento de la Administración Pública.

- En cuanto al Servicio Civil se requiere que el Presidente de la República, instruya a sus ejecutivos acerca del contenido de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 1491 de 1991; fortalecer a la ONAP como órgano executor de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de su Reglamento de Aplicación No. 81-94 de 1994; reordenar las Oficinas de Personal de las instituciones públicas; designar como Encargados de Oficinas a funcionarios que reúnan los requisitos para los cargos ; realizar todas las designaciones públicas dentro del marco de la Ley de Servicio Civil

y Carrera Administrativa, y expandir los alcances de la Ley a todas las dependencias públicas.

- Desarrollar el Registro Nacional de Servidores Públicos, realizar un estudio de la estructura salarial en el sector público, y proveer al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de los recursos financieros necesarios para realizar los programas de capacitación e investigación necesarios para la modernización del Estado.

Oportunidades

- Existen ya la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa aprobada en 1991, y el Reglamento para su implementación aprobado en 1994. La existencia de esta legislación deberá facilitar el proceso de reforma administrativa.

- Hay ambiente social e institucional (Iglesia, universidades, prensa) a favor de una ética de la función pública.

- Expectativas de importantes sectores de la sociedad dominicana de que mejoren los servicios públicos.

- La modernización del Estado requiere la modernización de la Administración Pública.

Obstáculos

- En la Administración Pública dominicana existen prácticas nocivas que son expresión de una cultura política donde ha predominado el autoritarismo, el clientelismo y el caudillismo. De ahí la resistencia a la modernización de parte de los servidores públicos, los partidos políticos y el Gobierno Central.

- El Gobierno ha destinado recursos financieros muy limitados para el entrenamiento del personal administrativo.

- Los resultados políticos de una reforma administrativa no son necesariamente observables en el corto plazo.

Sociedad Civil

Recomendaciones

- El propósito principal de la reforma debe ser propiciar la articulación de los diversos actores que conforman la sociedad civil de manera que éstos superen su dispersión, se evite la exclusión en los procesos que se generan en su interior, y se alcancen niveles de maduración que coloquen a la sociedad civil en mejor condición de participar en el proceso social. Esto implica la creación de espacios de participación y articulación en los cuales los actores de la sociedad civil puedan encontrarse y concertar.

- Se debe enfatizar el fortalecimiento de la sociedad civil en sus instituciones específicas, y en su capacidad de acción coordinada de manera que sea de más en más un factor relevante en el funcionamiento de la vida democrática.

- Diseño y aprobación de una Ley de Participación Popular, partiendo de la experiencia boliviana

Estrategias a seguir

- Creación de espacios de concertación y participación en el debate de la agenda nacional, mediante la celebración de congresos, jornadas y foros que sirvan de encuentro a las organizaciones de base, a las instituciones de un mismo sector de intervención, y a las organizaciones intermedias a nivel regional y nacional.

- Estimular la creación de espacios permanentes de coordinación que surjan por iniciativa de un conjunto de organizaciones e instituciones decididas a agruparse para la realización más eficaz de sus propósitos.

- Las áreas más importantes en que debe participar la sociedad civil dada la situación actual de la sociedad dominicana, son los consejos regionales y municipales de desarrollo, la selección de los jueces de la Junta Central Electoral, la observación electoral, la selección del Consejo Nacional de la Magistratura, y de la Asamblea Constituyente, en caso de realizarse para modificar la Constitución.

- Estudio, revisión y adecuación de la Ley 520 que data de 1920. Se requiere de una revisión que tome en cuenta la práctica social vigente.

Oportunidades

- Las exitosas experiencias recientes de participación de la sociedad civil constituye un referente importante para que se consideren las reformas.

- La disposición de participar en la reforma que tienen las organizaciones sociales.

- La percepción del presente como una oportunidad para propiciar cambios en la sociedad dominicana.

- Los niveles de organización y el número y diversidad de agrupaciones logradas por la sociedad civil, en los últimos años.

Obstáculos

- Inclinação de los partidos políticos y los gobiernos a concebir la sociedad civil como potencial usurpadora de la función de los partidos.

- La atomización y desconfianza de los propios sectores de la sociedad civil que dificultan las reformas.

- El diferente grado de desarrollo logrado que se advierte entre las distintas organizaciones de la sociedad civil dominicana.

Medios de Comunicación

Los medios de Comunicación Social (MCS) son en la actualidad instrumentos fundamentales del desarrollo democrático. Por su propia definición, la comunicación implica puesta en común de los hechos que importan a la colectividad. Estos medios son mecanismos imprescindibles para estimular la participación política en una sociedad con

una población creciente, concentrada en pocos núcleos urbanos que reúnen más del 60% de los habitantes.

Es universalmente aceptado que los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de las normas de convivencia democrática.

El análisis del papel de los medios en el desarrollo del sistema político y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas parte de la concepción clásica que considera la libertad de expresión, el derecho a informar y ser informado y el libre acceso a la información, como elementos fundamentales del sistema democrático.

Al mismo tiempo, esta visión de la información como ingrediente central de la democracia plantea como exigencia el pluralismo de la oferta informativa y la aceptación de una premisa ética y una visión de servicio público en los individuos e instituciones que manejan los medios, como contrapeso y legitimación de su función como comunicadores.

Recomendaciones

- Involucrar a los segmentos del sector de la comunicación interesados y hacerlos partícipes de la orientación de los programas.
- Participación de las instituciones del sector
- Involucramiento de dirigentes empresariales de otros sectores en el proceso.
- Motivar un grupo informal de comunicadores interesados en la temática.
- Difusión permanente de información sobre la marcha de las reformas en otros países.

Estrategias a seguir

- A corto plazo
 - Programa para promover la participación de los MCS
 - Difusión sistemática de información de alta calidad sobre las reformas.

- A mediano plazo
 - Programa de actualización legislativa
 - Programa para promover el debate y la investigación sobre la realidad de los MCS y mejorar la formación de recursos humanos.

Oportunidades

- Desarrollo de un período de competencia en el sector de los MCS por los cambios que se están introduciendo.
- Incursión de nuevos grupos económicos en el sector de la comunicación.
- Posición formal proclamada por los MCS de apoyo a los cambios y modernización de la sociedad.
- Actitud crítica en segmentos importantes de comunicadores.

Obstáculos

- Hipersensibilidad de propietarios y directores de medios a cualquier acción que pueda parecerle de supervisión o intromisión en su ámbito de acción.
- Dinámica de trabajo absorbente existente en los medios.
- Falta de tradición en el análisis público de la realidad de los medios de comunicación
- Bajo nivel profesional y carencia de recursos para los programas de formación de comunicadores en las universidades.
- Renuencia tradicional de los MCS a dedicar recursos y facilitar la superación profesional de los comunicadores.