

III. LA REFORMA POLÍTICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Estado de Situación

La reforma del Estado ha sido identificada por los partidos políticos, los grupos organizados de la sociedad, entidades académicas, organismos internacionales y por la administración del Presidente Leonel Fernández, como un objetivo de carácter esencial a los fines de hacer de este ente y de sus funciones un instrumento más eficaz al servicio del desarrollo, la equidad y la democratización real de la sociedad dominicana y sus instituciones. La propia viabilidad del sistema político, en el contexto de una economía mundial cada vez más dependiente y una comunidad internacional más protagónica, exige la modernización y democratización de las instituciones gubernamentales, con el propósito de hacerlas más representativas, participativas y funcionales, susceptibles de auditoría por parte de la ciudadanía.

Aunque en los últimos 20 años el país ha logrado indudables progresos en la estabilización de sus instituciones democráticas, dirigidos a generar un clima de convivencia ciudadana y a reivindicar el diálogo y la concertación para la resolución de los conflictos entre sus actores sociales y políticos, el funcionamiento del sistema político sigue adoleciendo de numerosas fallas.

Un apretado diagnóstico del sistema político dominicano evidencia su alto componente presidencialista, con fuerte centralización de las decisiones en el Ejecutivo y un claro desbalance entre los poderes

del Estado, determinado por un Congreso relativamente débil— aunque en creciente incremento de su influencia— y un Poder Judicial carente de autonomía real y profesionalización. Los gobiernos municipales muestran un alto nivel de inoperatividad debido a la falta de recursos y facultades políticas, atrapados en viejos modelos de gestión administrativa que han sido superados por las nuevas realidades urbanas.

La ausencia de políticas estatales que den continuidad a la gestión pública, así como, la personalización de la controversia política, han limitado significativamente la eficacia de las instituciones gubernamentales. Los efectos nocivos del clientelismo político, el caudillismo y la preservación de los valores y prácticas autoritarias, han frenado la necesaria modernización de las instituciones democráticas, incluyendo los partidos mayoritarios, cuyos procesos de democratización interna han sido frecuentemente mediatizados por la pervivencia de estos rasgos de la cultura política dominicana. La escasa vinculación entre la dinámica de los partidos y las agendas de reformas gestadas por las organizaciones de la sociedad civil, marca un divorcio entre actores que deben ser complementarios en el funcionamiento del sistema democrático, a pesar de la inclusión formal de dichas agendas en los programas de gobierno de los partidos.

El modelo presidencialista dominicano es uno de los más extensos de su género en América Latina por su peso en el sistema político, derivado tanto del ordenamiento constitucional, como de la práctica gubernamental en el manejo de la administración pública, la ejecución presupuestaria, y su función arbitral en la sociedad.

El artículo 55 de la Constitución otorga poderes ilimitados al Presidente, complementado por el artículo 41, que prácticamente anula el poder Legislativo, al exigir al Congreso una mayoría calificada de las dos terceras partes de la matrícula de cada cámara para contrarrestar la observación de una ley por parte del Ejecutivo.

Un código no escrito —fuertemente afincado en la cultura política dominicana— potencia aún más el rol del Presidente de la República en el sistema político. La Encuesta Demos 94 reveló que el Presidente es la jerarquía del Estado que alcanza el mayor porcentaje (33%) de “muchísima confianza” depositada por la población, por encima de cualquier otra entidad de la sociedad política. En adición, el 45% identificó

al entonces incumbente de dicha función, Joaquín Balaguer, como “el líder que más había contribuido al desarrollo de la democracia en el país”. Balaguer encabezó la jefatura del Estado durante 22 de los últimos 30 años, cubriendo seis de los ocho períodos constitucionales desde 1966 hasta 1996.

La Constitución

Las principales reformas políticas introducidas en años recientes al Poder Ejecutivo tienen que ver con las enmiendas constitucionales de 1994, que prohíben la reelección presidencial, establecen la elección del Presidente y el Vicepresidente mediante el sistema de mayoría absoluta a doble vuelta, y separan las elecciones presidenciales de las congresionales y municipales.

La reforma constitucional de 1994 tuvo como principal motivación la búsqueda de una salida a la crisis postelectoral. Se enfatizó en la necesidad de modificar el sistema de elección a cargos públicos —la prohibición de la reelección presidencial, la doble vuelta, (50 + 1) y elecciones separadas— y se agregaron otras medidas destinadas a fortalecer la autonomía del Poder Judicial y reconocer derechos de ciudadanía a los dominicanos que habían obtenido otra nacionalidad (la doble ciudadanía).

Por su carácter parcial y condicionado a la solución rápida de la crisis electoral de 1994, y por la concentración de la toma de decisiones en las cúpulas partidarias, la reforma constitucional de 1994 dejó pendientes múltiples asuntos que han estado siendo debatidos sobre el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, los Ayuntamientos, el Sistema Electoral, la Contraloría, los nuevos derechos de ciudadanía, y la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma constitucional.

La necesidad de una nueva reforma política ha tomado vigencia a partir de 1994. Unos proponen una revisión constitucional por la actual legislatura, otros favorecen la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1998, y algunos favorecen una reforma constitucional por parte del nuevo Congreso que surja electo en 1998. Estas alternativas abren caminos y posibilidades diferentes.

Existe el temor de que una revisión por parte de la actual Asamblea Nacional se oriente hacia una reforma parcial del texto constitucional, determinada por la capacidad de pactar del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), quienes tienen la mayoría necesaria para proceder a modificar la Constitución. El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Presidente de la República, Leonel Fernández, así como sectores organizados de la sociedad civil, se han opuesto a un proceso de revisión constitucional por la actual Asamblea.

Los que propician reformas integrales al texto constitucional y una mayor representatividad de la sociedad dominicana prefieren una Asamblea Constituyente que se elija en el contexto de las elecciones congresionales y municipales de 1998. Una Asamblea Constituyente elegida popularmente y con representación de los partidos políticos, sectores sociales organizados y personalidades independientes, podría garantizar una mayor representatividad, una mejor preparación técnica, y la posibilidad de estructurar un nuevo pacto constitucional de amplio espectro legitimador y mayor durabilidad en el tiempo.

La convocatoria a una Asamblea Constituyente requiere, sin embargo, de modificaciones a los artículos de la Constitución que se refieren a las reformas constitucionales (artículos del 116 al 120), y la aprobación de una legislación que establezca la composición de la Asamblea, su forma y fecha de elección, el período de duración de sus trabajos y la organización de los mismos, entre otros aspectos.

El Sistema Electoral

En 1992 se hizo una reforma a la Ley Electoral, mediante la cual se creó la Dirección General de Elecciones y la Administrativa; se amplió de tres a cinco el número de miembros de la Junta Central Electoral (JCE); se le traspasó a la JCE la Dirección General de la Cédula de Identidad Personal y la Oficina Central del Estado Civil; se delimitaron las funciones administrativa, reglamentaria y jurisdiccional; se separaron los tres niveles de elección nacional, congresional y municipal; y se encomendó reglamentar las alianzas, la democracia interna de los partidos, las actividades de campaña, la publicidad electoral, el acceso a los medios de comunicación, la publicación de encuestas y la observación técnica de los partidos en el Centro de Cómputos.

Esta reforma definió mejor los plazos relativos a determinadas fases del proceso electoral, tales como, formalización de las alianzas, inscripción de las candidaturas y entrega del listado de electores a los partidos.

Del mismo modo, en esa ocasión se ordenó la renovación del padrón electoral y la unificación del sistema de identificación ciudadana con el del Registro Electoral. Este proceso pasó por fases sumamente críticas, llegando a su climax en 1994, con la dislocación de electores en un número significativo de Mesas Electorales y el cuestionamiento de los resultados de los comicios.

En 1995, la Ley Electoral fue enmendada de nuevo a fin de ajustarla a la reforma constitucional de 1994, que incorporó la modalidad de votación en Colegios Electorales cerrados y el sistema de doble vuelta para la elección presidencial, al modificarse el régimen de mayoría relativa por uno de mayoría absoluta. Igualmente, se redujeron los plazos que regían en una serie de procedimientos, con el propósito de hacer viable la segunda elección en un plazo de 45 días, en caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta.

Esta reforma dejó pendientes importantes aspectos, entre ellos, algunas incongruencias de la propia Ley Electoral, al quedar establecidos distintos sistemas de mayoría, uno para la elección del presidente y vicepresidente (mayoría absoluta a doble vuelta), otro para elegir senadores y síndicos (mayoría relativa), y un tercero para la elección de diputados y regidores (sistema proporcional), sin los correspondientes ajustes en el texto.

Por su parte, la JCE, después de concluidas las elecciones de 1996, sometió a las cámaras legislativas un proyecto de reforma a la Ley Electoral, que contempla la creación de los distritos electorales para la elección de diputados y regidores, el financiamiento público de los partidos políticos, el establecimiento de una cuota del 30% de participación de las mujeres en los cargos electivos y el reconocimiento del derecho al voto a los dominicanos residentes en el exterior, entre otras medidas.

Los aspectos contenidos en la propuesta de reforma de la JCE, así como, la evaluación de la experiencia electoral de 1996 en cuanto al

funcionamiento de los Colegios Electorales cerrados, el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación estatal, el desarrollo de la campaña electoral y el papel de la observación electoral por parte de entidades de la sociedad civil y de organismos internacionales, se hallan pendientes de debate por parte de los partidos, los legisladores, la JCE, y las organizaciones de apoyo del proceso electoral. Otro tema fundamental a determinar, es el grado de depuración a que se ha llegado en el padrón electoral.

Por otra parte, la propuesta de creación de los distritos electorales en el proyecto de la JCE, requiere de la realización de estudios técnicos de factibilidad, tanto en las grandes y medianas provincias, como en el Distrito Nacional. Se requiere, además, de la formulación de propuestas concretas de subdivisión, tomando en cuenta factores demográficos, divisiones político-administrativas, demarcaciones barriales, sentido de pertenencia o afinidad de las comunidades a ser integradas o subdivididas, así como, el tamaño de cada distrito (en cuanto al número de representantes generados). Esto significa identificar las características políticas y electorales del país.

Partidos Políticos

Los partidos dominicanos han sido caracterizados como organizaciones permeadas por los rasgos predominantes del sistema político, entre los que destacan, el liderazgo caudillista y autoritario, el clientelismo y el patrimonialismo en los patrones de reclutamiento, el imperio del personalismo y el grupismo en las relaciones intrapartidarias y los nexos entre los partidos, así como la carencia de reglas institucionales claras que garanticen su funcionamiento orgánico. En su vida interna, escasamente supervisada por la JCE, se perpetúan los cuadros directivos, sin que se observen las propias regulaciones estatutarias que fijan la renovación periódica de las autoridades partidarias mediante mecanismos democráticos.

A diferencia del necesario diálogo constructivo que debe operar en una democracia funcional entre partido oficial y partidos de oposición, y de las negociaciones y los pactos, en el sistema de partidos dominicanos se impuso la pauta de exclusión y la obstrucción de la comunicación a nivel del liderazgo. Por otro lado, las agendas de los partidos corrieron paralelamente a las elaboradas por las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo de experiencias de concentración entre los actores sociales y el Estado ha reorientado, sin embargo, el comportamiento de los partidos. Fruto de ello fueron las reformas a la Ley Electoral de 1992 y el Pacto por la Democracia de 1994, que dio origen a la reforma constitucional de ese mismo año.

La otra dimensión de esta experiencia fue la sintonía alcanzada, a raíz de las elecciones de 1996, entre la agenda nacional elaborada por la sociedad civil y los programas de gobierno de los partidos. Pero la democratización de las prácticas partidarias no es homogénea. Mientras las reglas para la obtención de una candidatura han ido evolucionando, la renovación de los cuadros directivos ha permanecido estancada en los principales partidos, subsistiendo viejas élites y rutinizándose las prácticas de designación y cooptación para la selección de dirigentes.

En cuanto a la Ley de Partidos, su objetivo consiste en formular una normativa que garantice la institucionalización de estas entidades de derecho privado que juegan un papel singular y estratégico de interés público en el sistema político democrático. Son los partidos políticos, junto a las denominadas agrupaciones políticas accidentales, las únicas calificadas por la Ley Electoral para nominar candidaturas a los diferentes cargos de elección directa de los poderes del Estado.

Sobre el particular hay dos caminos de reforma posibles. Uno sería aprobar una legislación especial sobre los partidos políticos, que amplíe los alcances que ya existen en la Ley Electoral sobre formación, reconocimiento y mantenimiento de la personería jurídica, incorporando una normativa detallada sobre el régimen interno y las modalidades de funcionamiento. El otro sería —como ha sucedido en algunos países de América Latina— ampliar estos aspectos en la propia Ley Electoral, entendida como una especie de Código Electoral.

Un tema importante a mencionar es el nivel de calificación de los cuadros máximos y medios de los partidos para manejar la diversidad de materias involucradas en las agendas económica, social, política, judicial, e internacional. Resulta sintomático que el grueso de las propuestas y estudios técnicos sobre estos temas ha surgido de las organizaciones de la sociedad civil y de los organismos internacionales, a las cuales los partidos se han incorporado tardíamente.

En consecuencia, la evaluación del estado de situación en materia de legislación partidaria se halla en una fase bastante cruda, tanto en lo relativo a la formulación de propuestas específicas y coherentes, como en lo que se refiere a su discusión por los partidos, los legisladores, la Junta Central Electoral y la sociedad civil.

Poder Judicial

El Poder Judicial es uno de los pilares del Estado de derecho en los sistemas democráticos. Su débil funcionamiento ha motivado la mayor demanda de reformas orientadas a dotarlo de autonomía real, tanto en lo político, como en lo administrativo y presupuestario.

La reforma constitucional de 1994 creó el Consejo Nacional de la Magistratura (Art.64), con el objetivo de trasladar la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia del ámbito del Senado al de un organismo convergente con representación del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, cuya composición busca un mayor equilibrio institucional y político. En adición, la facultad de designar los demás jueces—que antes correspondía al Senado— le fue conferida a la Suprema Corte de Justicia (inciso 4 del Art.67), con el propósito de sustraer dichos nombramientos de consideraciones de naturaleza extrajudicial.

El Art.63 consagra la autonomía administrativa y presupuestaria del Poder Judicial, ordena la institucionalización de la carrera judicial y declara inamovibles a los magistrados. Con ello se persigue profesionalizar la administración de justicia, estabilizar el desempeño del rol de los jueces, y estimular el desarrollo de la carrera judicial, con el objetivo de modernizar el aparato judicial y robustecer la credibilidad y eficiencia de sus mecanismos operativos.

Pese a la reforma constitucional de 1994, el Poder Judicial no ha podido alcanzar un mínimo nivel de desarrollo institucional y funcional, imposibilitando con ello el establecimiento en la administración de justicia del esquema de separación e independencia de los poderes del Estado que la democracia preconiza. El peso del Ejecutivo—atenuado en lo formal por las nuevas disposiciones constitucionales— mantiene en un estado de subordinación administrativa al Poder Judicial. La Procuraduría General de la República no sólo asume la acción pública, sino que funge también como Secretaría de Justicia y admi-

nistra el sistema penitenciario. Por otro lado, existen en el Senado iniciativas orientadas a devolver a este órgano un mayor protagonismo en la selección de los jueces, como lo consigna el proyecto de reforma constitucional suscrito por los senadores reformistas y algunos perre-
deístas en 1996.

Se observan, sin embargo, signos positivos que apuntalan la reforma judicial. Tras dos años de estancamiento en la formación del Consejo Nacional de la Magistratura —pieza clave en la reforma del sistema— dicho organismo ha quedado conformado, iniciando sus trabajos con la adopción de un reglamento interno. Paralelamente, el Poder Ejecutivo designó un Secretario de Estado sin Cartera a cargo de esta tarea, creándose un Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia que integra a miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Legislativo, y representantes de la sociedad civil.

La sociedad civil, por su parte, ha evidenciado liderazgo e interés en la modernización del aparato judicial. Entidades como la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), los gremios de abogados, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Iglesia Católica, las universidades, y el Grupo de Acción por la Democracia (GAD), entre otros, han identificado esta reforma como prioritaria para la institucionalización del Estado y la creación de un verdadero estado de derecho. Organismos internacionales, como la USAID, el BID, y el PNUD, y gobiernos amigos de la República Dominicana han formalizado o expresado su interés de colaborar con esta tarea.

Poder Legislativo

El funcionamiento del Poder Legislativo se encuentra afectado por problemas de orden estructural, de naturaleza constitucional, legal y reglamentaria, por deficiencias funcionales y administrativas, y por patrones de comportamiento legislativo que se corresponden con las prácticas políticas tradicionales.

El sistema bicameral establecido en la Constitución se caracteriza por una marcada asimetría en la distribución de facultades entre ambas cámaras que concede mayores facultades al Senado -la cámara menos plural en su composición política, social y territorial, y la más desproporcionada en su representación electoral.

El Senado registra una representación desproporcionada, tanto de los electores como de los partidos, en virtud de los efectos políticos del sistema de mayoría relativa aplicado a circunscripciones uninominales que exhiben dramáticas diferencias en el tamaño de su población, con una división en 29 provincias y un distrito nacional. En el Distrito Nacional de Santo Domingo reside el 30% de los electores y en Santiago (la mayor de las provincias) el 10%. Estos electores experimentan un grave déficit de representación y, en menor medida, los de las provincias medianas (seis provincias que tienen entre el 6% y el 3% de los electores), en tanto que los electores de las pequeñas provincias (nueve de ellas tienen entre 2% y 3%, y trece están por debajo del 2%) cuentan con una sobrerrepresentación, ya que eligen la mayoría de los escaños.

En la Cámara de Diputados, en cambio, el problema es la carencia de relación vinculante entre los diputados y sus electores en las grandes demarcaciones que, como en el Distrito Nacional de Santo Domingo, eligen 31 diputados, pero de acuerdo con los datos censales de 1993 debieron elegir 42 en 1994. Para ese tipo de demarcación se ha planteado la creación de distritos electorales.

El poder del Presidente de la República ha gravitado tradicionalmente en la dinámica del Congreso —incluida la selección de los bufetes directivos— al coincidir en su figura el liderazgo del partido que controla la mayoría congresional o la de una de sus cámaras y disponer de los recursos necesarios para recompensar el favor de los legisladores. La carencia de autonomía administrativa y presupuestaria del Congreso ha reforzado esta tendencia. Sin embargo, en los últimos tiempos se observa una clara tendencia hacia la “autonomía” de los legisladores, quienes han reivindicado su poder específico en el sistema político, tanto frente al Ejecutivo, como ante los grupos de presión y frente a las propias directrices de sus partidos.

El hecho de que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) sólo cuenta con 12 diputados (de 120) y 1 senador (de 30), ha inaugurado una nueva etapa en las relaciones Congreso-Ejecutivo, caracterizada por frecuentes encuentros de trabajo entre el Presidente y los líderes congresionales para debatir la agenda legislativa. Un antiguo legislador del PLD actúa de enlace entre ambos poderes, con rango de Secretario de Estado sin Cartera.

En legislaturas recientes, y en la presente, los desacuerdos políticos y las presiones de los grupos de interés han dilatado la aprobación de proyectos de leyes de capital importancia para las reformas estructurales de la economía y de las instituciones sociales. La propia dinámica de aprobación de las leyes por parte de ambas cámaras y la frecuente “caída” de los proyectos al perimir una legislatura, indican la necesidad de revisar este mecanismo.

Entre los factores que limitan la labor del Congreso se observan, la vigencia de reglamentos internos obsoletos y tecnología no actualizada, la falta de recursos de apoyo (administrativos y técnicos) al trabajo legislativo, la existencia de una planta física limitada para el funcionamiento de las comisiones y los bloques parlamentarios, la carencia de oficinas congresionales en las provincias que faciliten el contacto entre legisladores y electores, y la falta de autonomía presupuestaria.

La solución de algunos de estos problemas requiere de reformas constitucionales o legales (como la reformulación de las facultades de las cámaras, modificaciones en el sistema de representación y la creación de los distritos electorales), a cuyos fines existen propuestas como las discutidas por los partidos políticos en los talleres de 1994 organizados por la Fundación Siglo 21 y el proyecto de reforma a la Ley Electoral sometido por la JCE al Congreso. Para la modernización del Congreso existe un convenio con el BID y entre los objetivos de la Comisión para la Reforma y Modernización del Estado se incluye el Poder Legislativo, para lo cual se contaría con el apoyo del PNUD.

Municipio y Poder Local

Los problemas que aquejan la organización municipal son de orden constitucional, electoral, legal, técnico y administrativo. Los mismos pueden enunciarse como sigue: el limitado alcance constitucional del régimen municipal y la existencia de leyes que desvirtúan la autonomía de los ayuntamientos; la no actualización de la propia legislación municipal; la existencia de estructuras administrativas ineficaces que, debido a su diseño original para municipios con perfiles demográficos, económicos e institucionales dispares, resultan desbordadas por la dinámica del desarrollo urbano y rural; la escasez de recursos presupuestarios que resulta en un elevado nivel de dependen-

cia de las decisiones y los subsidios del Gobierno Central; la carencia de potestades reales para imponer normas, regulaciones y arbitrios, lo cual limita su capacidad de prestación de servicios; la escasa relación entre los municipios y sus representantes, particularmente en las grandes ciudades, debido al modelo de organización electoral imperante y a la propia estructura del gobierno municipal; la falta de coordinación entre los ayuntamientos y las organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales (ONG's); la limitada participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

A lo anterior se suman otros problemas de índole técnico-administrativo: el bajo nivel de profesionalización de las autoridades municipales y el personal administrativo; la falta de motivación creada por la ausencia de incentivos salariales y la inestabilidad en el cargo; la existencia de criterios clientelistas en el reclutamiento del personal; la escasa capacidad técnica para planificar y supervisar el desarrollo urbano; la falta de coordinación entre municipios conexos y la Liga Municipal Dominicana.

La celebración simultánea de elecciones municipales, presidenciales y congresionales que caracterizó el sistema electoral dominicano en el pasado, relegó a un segundo plano el debate de la temática local. Al separar las elecciones presidenciales de las congresionales y municipales, la reforma constitucional de 1994 podría resolver esta dificultad si a las elecciones locales se les atribuye la importancia que tienen y si se hacen las modificaciones necesarias para conceder recursos y capacidad decisoria a los municipios.

Existen propuestas de reforma elaboradas por foros municipales auspiciados por la Fundación Siglo 21, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), el Grupo de Acción por la Democracia (GAD), y el Congreso de Municipios celebrado en junio de 1995 con el auspicio de la Liga Municipal Dominicana. A su vez, el PNUD, mediante la firma de un convenio con el Secretariado Técnico de la Presidencia y la Liga Municipal Dominicana, respalda un proyecto para la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Entre tanto, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) ha anunciado la formación de Consejos Provinciales de Desarrollo, integrados por representantes del gobierno y de las organizaciones cívicas.

cas municipales que integran cada provincia. Dichos Consejos tendrían como objetivo implementar los programas de desarrollo social y servir de canales de participación en la gestión local. Por su parte, la JCE ha planteado en su proyecto de reforma a la Ley Electoral la creación de distritos electorales a nivel municipal para la elección de los regidores.

Administración Pública y Servicio Civil

El diagnóstico de la administración pública dominicana muestra la existencia de un alto nivel de centralización, que resulta en una superposición de organismos y funciones con escasos mecanismos de planificación y control, lo que la convierte en desordenada e ineficaz. Estos rasgos determinan, a su vez, la ausencia de normas y procedimientos modernos que promuevan una política de selección de personal basada en la profesionalización y una remuneración adecuada. Por otra parte, la falta de una disposición de servicio, la informalidad y la indisciplina revelan la inexistencia de una verdadera cultura administrativa.

La principal reforma al Poder Ejecutivo en su función administrativa tiene que ver con la promulgación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991, destinada a profesionalizar de manera progresiva la administración pública. El reglamento de aplicación de dicha Ley fue aprobado en 1994. La Oficina Nacional de Personal (ONAP) tiene a su cargo la preparación de los trabajos técnicos y los manuales operativos para la puesta en vigencia de la Ley, habiéndose iniciado su implementación en las oficinas recaudadoras del Estado, con el propósito de extenderla a otras áreas.

En cuanto a la reorganización administrativa, un diagnóstico realizado por especialistas del Instituto Ortega y Gasset de España con la cooperación de ONAP, ha servido de base para un proyecto de asistencia técnica del gobierno de España en este campo, en coordinación con la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Para la modernización de las aduanas se está ejecutando un proyecto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrece asistencia en materia de reforma financiera y fiscal. El PNUD también

ofrece asistencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la modernización de este ministerio y su política exterior.

Sociedad Civil

La sociedad civil se ha convertido en el centro del debate sobre la democracia. Ello ha sido el fruto de la emergencia de una amplia gama de nuevos y viejos actores sociales organizados (asociaciones comunitarias de base, entidades empresariales, sindicales, campesinas, profesionales, religiosas, de mujeres, ecológicas, entre otras) y de instituciones de servicio sin fines de lucro, que actúan con un creciente protagonismo fuera del marco del Gobierno y de los partidos políticos.

Estos actores han ganado una presencia notoria en la definición de los temas de la agenda pública, constituyéndose en fuente de opinión e iniciativas ciudadanas, en grupos de presión ante los órganos gubernamentales y en plataforma institucional para la prestación de servicios sociales, supliendo con ello muchas de las carencias de las agencias del Estado.

Uno de los mayores logros alcanzados por este variado conglomerado de organizaciones e instituciones sociales —apuntalado por la validación técnica y financiera de los organismos internacionales— fue la definición del Plan Decenal de Educación que, tras un proceso de concertación pluralista y multisectorial, fue adoptado por el Estado. Dicho Plan tiene como objetivo transformar la calidad y cobertura de la educación básica.

Otro logro fue la estructuración de una Agenda Nacional de Desarrollo promovida, entre otros, por el Grupo de Acción por la Democracia, (GAD) y cuyas metas principales fueron asumidas por los partidos políticos y los candidatos presidenciales durante la campaña electoral de 1996. Por su parte, la sociedad civil dominicana ha jugado un papel protagónico en coyunturas políticas críticas, como fue la vivida a raíz de las elecciones de 1994. Este es el caso de organizaciones como Participación Ciudadana, que coordinó la Red Ciudadana de Observadores Electorales en los comicios presidenciales de 1996.

El importante papel jugado por la sociedad civil se explica por la confluencia de varios factores. A saber, la pérdida de credibilidad del

sistema político, debido a su ineficacia en la solución de las demandas sociales y al distanciamiento entre representantes y representados en el desempeño de las funciones electivas; la capacidad de los actores sociales para constituirse en interlocutores válidos frente al Gobierno y los partidos, y participar en la construcción de una democracia sustantiva; su interés hacia la autogestión; la demanda de cambios que sustituyan los valores autoritarios y las prácticas excluyentes de la cultura política, por otros democráticos y participativos.

La sociedad civil dominicana se encuentra en una fase de madurez que pretende conjugar su perfil heterogéneo con ciertos niveles de articulación, particularmente en la coordinación de sus componentes, como es el caso de las organizaciones de base y un sector de las ONG's. Sus actividades se orientan hacia la exclusión de las entidades menos articuladas en favor de las que poseen un mayor peso social, las cuales asumen con frecuencia la representación del conjunto de la sociedad civil. Este rasgo ha sido motivo de controversia y de cierta tensión entre dichas entidades y los actores políticos, que las perciben como instrumentos de los sectores poderosos (empresariales, eclesiásticos y extranjeros). Por otra parte, la elevada dependencia de las ONG's de financiamiento internacional las hace particularmente vulnerables, y hace abrigar dudas sobre su capacidad ejecutoria en el mediano o largo plazo.

Medios de Comunicación

La historia dominicana es una confirmación más de que los medios impresos y los electrónicos florecen en las sociedades democráticas. El desarrollo del diarismo y el auge de la radio y la televisión se corresponden con exactitud al comportamiento del proceso democrático.

Una revisión de las normas que organizan el sector de la comunicación y orientan el papel del Estado muestra que son obsoletos porque responden a realidades superadas hace ya varias décadas, o surgieron en momentos de excepción y no como producto de un ejercicio de reflexión y el debate democrático. República Dominicana tiene diez diarios, nueve de circulación nacional y uno de circulación regional. Seis son matutinos y cuatro vespertinos.

El escaso nivel educativo, la poca tradición de lectura y los bajos ingresos de la mayoría de la población explican el reducido nivel de lectoría de diarios en República Dominicana. Actualmente se estima una circulación global de menos de 200 mil ejemplares diarios, equivalentes a una tasa de aproximadamente 38 ejemplares por cada mil habitantes. El estimado de la UNESCO para 1980 fue de 42 ejemplares por cada mil habitantes.

Desde hace tres décadas el Estado Dominicano no había tenido un periódico de su propiedad, con excepción del corto período de seis meses, entre abril y octubre de 1996, en que el Banco Central fue posesionario del diario El Siglo.

Actualmente ninguna autoridad tienen información precisa sobre el número de estaciones de radio, dado que muchas emisoras operan ilegalmente o han sido trasladadas sin autorización de una población a otra, lo que hace difícil evaluar el estado de la asignación y uso de las frecuencias. Sin embargo, ya en 1985 un estudio realizado por técnicos japoneses cuantificaba las radioemisoras en 203, de las cuales 121 operaban en Amplitud Modulada y 82 en Frecuencia Modulada. El 92% eran comerciales y el 64% religiosas y el 1% estatales.

En cuanto a la televisión, ahora operan siete canales de alcance nacional. En la banda UHF opera, con programación dominicana, una docena de canales de televisión, que además transmiten a través de la empresa Telecable Nacional. En las principales ciudades del país también operan otras compañías privadas de telecable, que además de ofertar una programación internacional, tienen canales locales de televisión.

El estado Dominicano es propietario de tres frecuencias de televisión en VHF (4, 5 y 12) que utiliza en una única programación por vía de Radio Televisión Dominicana, pero que en su gestión administrativa opera igual que las estaciones privadas.

La cultura fundamentalmente audiovisual, la facilidad de acceso a las estaciones de radio y televisión y su bajo costo relativo determinan que los medios electrónicos sean los de mayor penetración en la población dominicana, aunque los periódicos siguen teniendo el dominio en la influencia sobre los niveles de decisión política y económica,

porque además de sus propias posibilidades, son uno de los principales sustentantes y fuentes de información de la programación informativa y de opinión de los medios electrónicos.

En la República Dominicana se expresa una gran pluralidad a través de los medios de comunicación social. La libertad de información es relativamente alta, si se compara con la prevaleciente en otros países de la región.

Guías para la Reforma del Sistema Político Dominicano

El proceso de reforma política pendiente en la República Dominicana responde a la necesidad que impone la transición que vive el país, de cara al fortalecimiento y consolidación de la democracia, como un orden más participativo y funcional. La agudización de esta necesidad viene dada por un contexto caracterizado por una mayor pluralidad de actores que reclaman la apertura de espacios de participación, en su lucha continua por la superación de las deficiencias seculares de nuestro subdesarrollo en materia de empleo, educación, salud, y protección de los derechos humanos y ciudadanos.

A las condiciones internas se suman los desafíos provenientes de un contexto internacional que globaliza la economía, haciendo más perentoria la necesidad de adecuar la estructura económica y el marco institucional a los imperativos que emanan de la modernidad. Por estas razones, estamos compelidos al abandono de los esquemas tradicionales y la adopción de las pautas modernas de organización de la vida económica e institucional. Los cambios se viven como un proceso acelerado de reconversión que encierra en si mismo la necesidad de reformas.

El proceso de reforma cobró un impulso decisivo con el cambio de gobierno operado en agosto de 1996. El nuevo gobierno, presidido por el Dr. Leonel Fernández, propició un clima favorable a las reformas. Pero la efectiva ejecución de un programa de reformas requiere de un plan estratégico que ha de guiarse por principios generales que iluminen el tránsito hacia la consolidación de la democracia. Estos principios guías se detallan a continuación:

- **La reforma como un proceso integral:**

La transformación del sistema político dominicano parte del postulado de que el proceso de reforma es una acción integral, en donde las áreas prioritarias para la reforma se relacionan entre sí dentro de una totalidad integrada, que requiere de una planificación global y acciones específicas.

- **La reforma como un proceso para la racionalidad:**

El sentido de las reformas políticas y la modernización del Estado está dirigido a elevar el nivel de racionalidad en las estructuras, normas y procedimientos orgánicos que operan en las diferentes áreas institucionales objeto de las reformas. Se trata, en consecuencia, de mejorar los niveles de articulación de cada área, así como su base tecnológica y los recursos humanos, a fin de hacerlas más eficientes y operativas en función de los objetivos y necesidades colectivas que les dan razón de ser.

- **La reforma como un proceso multisectorial:**

El planteamiento y ejecución de un proceso de reformas exige la concurrencia de los diversos sectores involucrados, así como, de los diversos estamentos interdisciplinarios que actúan en las diferentes esferas del Estado y de la sociedad civil. En consecuencia, la multisectorialidad y la multidisciplinaridad son rasgos consustanciales en un proceso de reformas democráticas.

- **La participación y concertación política:**

En un contexto democrático, abierto y transparente, el proceso de reformas tiene que entenderse como una acción participativa, en la cual, los actores involucrados tienen que estar presentes como elementos decisorios en una dinámica realizada mediante la concertación. La participación deviene como una condición necesaria para asegurar la eficacia en las decisiones que se adopten en el proceso. Al mismo tiempo, crea las bases necesarias para la legitimación de los mecanismos y sistemas que se van desarrollando con las reformas.

- **La reforma como acción inducida por el Estado:**

El proceso de reformas políticas es similar al proceso de desarrollo: tiene que entenderse como una acción protagonizada por la sociedad civil y la sociedad política conjuntamente, aunque estimulada y mo-

tivada por el Estado. Es la acción conjunta de estas fuerzas lo que hace viable un proceso de reforma integral, racional y participativa.

La dinámica del proceso de reforma debe contemplar dos líneas de acción:

• **La articulación de intereses:**

Consiste en disponer de un mecanismo que integre y articule los diferentes sectores políticos y sociales que inciden directamente en las reformas y que opere como un espacio de concertación que precipite el proceso. Este mecanismo se ha iniciado con la creación del Comisionado para la Reforma Judicial y la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

Para que estas comisiones cumplan su papel reformador y democrático, deben tomar en cuenta los siguientes criterios:

- la representatividad política y social de sus integrantes
- la separación de los poderes del Estado
- la coordinación de actividades con instituciones nuevas o existentes en los sectores público y privado que comparten objetivos similares.
- la transparencia como norma de todas las ejecutorias

• **Los espacios de concertación y difusión del proceso:**

Para ampliar y generar el consenso, los trabajos de reforma deben acompañarse de un plan de actividades que promueva el debate y la difusión de iniciativas que sean de interés para distintos sectores de la sociedad dominicana. Se trata de abrir espacios de concertación entre representantes de los distintos poderes del Estado, de los partidos políticos, de las organizaciones sociales (empresariales, sindicales, profesionales, barriales), y de instituciones sociales importantes como las universidades y las iglesias.

Estos espacios de concertación y difusión para la legitimación de las reformas podrían abrirse en forma de foros sectoriales, talleres y jornadas de difusión, reuniones para la discusión y consulta sobre aspectos especiales de las reformas.

Finalmente, a este respecto se debe tener en cuenta el papel destacado que los medios de comunicación social desempeñan.

Posibilidades y Dificultades de la Reforma

La estrategia para conducir un proceso de reformas tiene que ponderar las oportunidades y obstáculos que se presentan en el proceso político. En ese sentido, el mapa político que caracteriza actualmente la situación nacional determina un cuadro de oportunidades y limitaciones. Éste ha de servir de punto de partida para el diseño de una estrategia que conduzca hacia un proceso de reforma que viabilice la transformación y modernización de las estructuras institucionales del país.

En general, en las diversas fuerzas sociales, locales e internacionales que inciden en la dinámica sociopolítica del país, se observa una tendencia favorable a ciertas reformas y proyectos o iniciativas para la modernización del sistema político. En este orden, se favorecen acciones de reforma a nivel constitucional, judicial y de la administración pública. De igual modo, se hacen planteamientos que favorecen las modificaciones del sistema electoral y los partidos políticos, así como el diseño de un marco legal que propicie la descentralización y el fortalecimiento del poder local.

Hay que destacar, sin embargo, que junto a las tendencias favorables existen obstáculos que se ponen de manifiesto en diversos sectores y grupos, y que cuestionan la forma y alcance de las reformas. El tradicionalismo, el clientelismo partidista y los intereses particulares o especiales constituyen serias trabas al proceso de reforma. En este sentido, un plan de reforma debe considerar las oportunidades y los obstáculos existentes.

Oportunidades

- Entre las oportunidades debe destacarse el cambio de gobierno ocurrido el 16 de agosto de 1996, que abrió un proceso de cambio y apertura hacia una recomposición de las fuerzas sociales que favorecen las reformas.

- Las iniciativas del Presidente Leonel Fernández que pueden inducir a otros actores del proceso a desarrollar una disposición favorable al cambio y, específicamente, a las iniciativas en favor de la modernización.

- La idea generalizada de que el nuevo contexto de globalización de la economía obliga a una adaptación e inserción del país a las nuevas condiciones del mercado mundial, especialmente en lo relativo a la reducción de los niveles de protección y subsidios de la economía.

- En el plano político-social habría que enfatizar también que las fuerzas partidarias coinciden en expresar la necesidad de reconversión y reforma. Por ejemplo, durante la campaña electoral de 1996 todos los partidos plantearon la reforma política como objetivo a alcanzar. Por su parte, distintos sectores sociales (organizaciones de tipo empresarial, sindical, profesional, cívico y religioso) comparten la idea de motivar los cambios políticos necesarios. Estos grupos favorecen, sobre todo, las reformas judiciales y administrativas que garanticen una mayor vigencia del estado de derecho y una mayor eficacia de la burocracia.

- Por otra parte, gobiernos amigos de la República Dominicana (España, Francia, Italia, y Estados Unidos), así como agencias internacionales (BID, PNUD, Banco Mundial, USAID) han expresado su disposición de contribuir con las reformas, o se encuentran ya prestando asesoría o financiamiento en proyectos de modernización institucional.

Obstáculos

- Entre los obstáculos debe enfatizarse la vigencia del tradicionalismo y la resistencia natural al cambio.

- Una cultura política que privilegia la centralización y la exclusión, y que determina orientaciones y comportamientos contrarios a la apertura y a la participación de los actores vinculados al proceso.

- El fuerte peso que ejercen los intereses particulares y las posturas individualistas en las decisiones colectivas y en la actitud de los dirigentes partidarios. En este aspecto intervienen, de manera especial, los intereses de empresarios privilegiados y los cálculos electorales de los dirigentes políticos, quienes se movilizan más en función de ventajas particulares y personales que por motivaciones que garanticen el interés general.

- Aunque el apoyo internacional, tanto en asistencia económica

como en ayuda técnica, es crucial en la implementación de un plan de reforma política, existe la posibilidad de que este apoyo sea interpretado por ciertos sectores como una injerencia extranjera.

- Finalmente, existe la posibilidad de que el gobierno que preside Leonel Fernández margine la agenda de la reforma política en favor de otras iniciativas. Con un Congreso adverso al Ejecutivo, y graves problemas económicos por enfrentar en el país, la posibilidad de que la agenda de reforma política se margine es lamentablemente alta. Sin embargo, el incentivo para gobernar eficazmente deriva de que en 1998 habrán elecciones congresionales y municipales.

- En el momento actual debe evitarse que la tendencia a lo coyuntural impida avanzar en lo global del proceso de reforma, así como también la tendencia a la búsqueda de soluciones entre cúpulas a los problemas que enfrenta el país en la modernización y reforma política.

A pesar de las dificultades enumeradas, el balance para el impulso de iniciativas de reformas que viabilicen y consoliden el proceso de modernización e institucionalización del sistema político dominicano, es positivo. Vale resaltar que la efectividad en la conducción de las fuerzas sociales para la realización del cambio, dependerá de la destreza que imprima el liderazgo nacional, especialmente el Gobierno, y de la disposición que muestre para aplicar un modelo integral de reformas con capacidad decisoria.