

**LA REFORMA POLÍTICA EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA**

**ESTRATEGIAS PARA DESARROLLAR UN SISTEMA
POLÍTICO DEMOCRÁTICO, FUNCIONAL Y
PARTICIPATIVO**

**I. EL POR QUÉ DE ESTE EJERCICIO DE
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Introducción

El sistema político dominicano, integrado por el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil, requiere de reformas que lo hagan más democrático, funcional y participativo. En algunos casos se necesita formular nuevas propuestas de reformas. En otros casos hay propuestas formuladas que requieren de aprobación. En otras ocasiones, las reformas se han aprobado y lo que se necesita es su implementación. Esta diversidad de situaciones y la urgencia de mejorar la funcionalidad del sistema político dominicano, motivan este proyecto de estrategias para la reforma política en la República Dominicana.

La coyuntura actual es propicia para proponer y realizar las reformas de modernización estatal y democratización política. El cambio de gobierno el 16 de agosto de 1996 y la intención expresa del presidente Leonel Fernández, mediante la creación de una Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, que preside el propio Presidente, sugieren la posibilidad de que se aprueben e implementen reformas políticas innovadoras que permitan avanzar hacia la creación de un sistema político más democrático, funcional y participativo.

A la intención del Presidente Fernández se unen la de los organis-

mos internacionales de cooperación, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Unión Europea y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como de gobiernos amigos (España, Francia, Italia y Estados Unidos), que han expresado su disposición de colaborar con recursos técnicos y financieros en la reforma y modernización política.

Hay que destacar también las numerosas iniciativas de organizaciones e instituciones de la sociedad civil dominicana que han elaborado propuestas para la reforma política; entre ellas, el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), el Grupo de Acción por la Democracia (GAD), Participación Ciudadana, Fundación Siglo 21 y el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF). Estas organizaciones han expresado en múltiples ocasiones su disposición de colaborar en el diseño e implementación de estrategias para la modernización del Estado, que son necesarias para promover y sostener el desarrollo económico y social de la República Dominicana.

La existencia de estas condiciones favorables hicieron pensar a los directivos del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) en la conveniencia de organizar un “ejercicio de planificación estratégica” para contribuir al desarrollo y la modernización del sistema político dominicano, a fin de transformarlo en uno más democrático, funcional y participativo. El propósito de este ejercicio consiste en presentar un diagnóstico de las distintas áreas del sistema político, identificar las áreas prioritarias de acción, el orden secuencial óptimo en que deben realizarse las reformas, los métodos y tácticas a utilizar en diferentes situaciones, los factores favorables, los posibles aliados, las dificultades, y los recursos materiales y humanos necesarios.

Dos características sobresalen al analizar las propuestas para la reforma política elaboradas en la República Dominicana en las últimas dos décadas. Por un lado, existe bastante coincidencia en torno a las reformas y acciones que deben emprenderse. Es decir, se tiene bastante claro **qué** hacer. Sin embargo, no se ha profundizado lo suficiente en

cómo proceder para lograr que se aprueben y ejecuten las reformas sugeridas.

Las propuestas hasta ahora elaboradas son ricas en diagnósticos de situación y listados de reformas, pero la mayoría de ellas no presentan los pasos necesarios para que las reformas lleguen a aprobarse e implementarse. A saber, priorización de las reformas según su importancia y factibilidad, análisis de los factores que pueden influir favorable o desfavorablemente en la materialización de esas reformas, y el diseño de las tácticas más adecuadas para lograr su aprobación y puesta en ejecución.

Objetivos del Ejercicio de Planificación Estratégica

Objetivo General

El objetivo general de este ejercicio es, después de determinar las reformas que son necesarias realizar, identificar las acciones urgentes que deben emprenderse para que el sistema político dominicano avance hacia una democracia verdaderamente participativa y funcional.

Objetivos Específicos:

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Identificar las principales áreas que dentro del sistema político dominicano necesitan ser reformadas.
- Realizar un diagnóstico esquematizado de la situación de cada área a ser reformada.
- Establecer un rango de prioridades entre las áreas de reforma, a fin de poder determinar el orden temporal —simultáneo o secuencial— y el grado de intensidad recomendables para las reformas o acciones concretas que se emprenderán en cada una de esas áreas.
- Ordenar, priorizar y esbozar sumariamente dentro de cada área

de reforma, las principales modificaciones y acciones concretas consideradas necesarias o muy deseables para el desarrollo democrático del sistema político dominicano.

- Identificar los factores que pueden tener un impacto significativo sobre el éxito o fracaso de las reformas o acciones propuestas: condiciones favorables y desfavorables a las reformas, y acciones y recursos requeridos y disponibles.

Estos aspectos constituyen el núcleo central de este experimento de ingeniería política emprendido por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), razón por la cual, ameritan algunas explicaciones adicionales.

Lo primero es enfatizar que los factores con impacto en las reformas y su implementación se han tenido muy en cuenta al determinar qué reformas y acciones concretas conviene adoptar, así como las tácticas a emplear para que esas reformas o acciones puedan tener éxito. Lo segundo es que la labor de priorización entre las reformas o acciones concretas se ha desarrollado en el plano micro o de corto plazo y macro o de mediano/largo plazo.

Estrategia Micro o de Corto Plazo: consiste en acciones que cuentan con las siguientes características: no necesitan reformas legales ni constitucionales para su implementación; son capaces de producir resultados significativos y palpables en un corto espacio de tiempo; no desencadenan un fuerte rechazo u oposición en el plano social o político; y no suponen un costo financiero desmesurado.

Estrategia Macro o de Mediano/Largo Plazo: consiste en reformas o acciones que requieren de cambios en la legislación vigente, incluidos los cambios constitucionales, cuyo impacto es palpable en el largo plazo; reformas o acciones que pueden desencadenar conflictos importantes entre las fuerzas políticas del país; o acciones que requieren de amplios recursos económicos para su ejecución.

Estrategia Alternativa: cuando se evalúa que una reforma importante no es viable por lo menos en el corto plazo, se propone una “estrategia alternativa”. En todas las estrategias propuestas se esboza

en alguna medida cómo hay que actuar para que las reformas o acciones recomendadas puedan tener éxito. El esfuerzo por esbozar las tácticas a emplear se hace a la luz del escenario político vigente en la República Dominicana.

Entre los factores que han tenido un impacto significativo en el propuesto proceso de reforma se incluyen siempre que sea posible:

- Los posibles aliados y fuentes de oposición a la reforma; es decir, personas o instituciones que pudiesen apoyar u oponerse a las reformas que se vayan a emprender.

- Las ventajas coyunturales que podrían favorecer las acciones de reformas, así como los obstáculos de diverso orden que se podrían presentar en el camino de la reforma propuesta.

- Los recursos humanos y financieros requeridos para las reformas o acciones seleccionadas.

- La agregación de demandas a favor de dichas reformas o acciones. Se trata, en otras palabras, de tener muy en cuenta el papel estelar que en todo proceso de reforma política juega la sociedad civil organizada en coaliciones de amplia base.

Áreas Prioritarias

Las áreas escogidas como prioritarias en este ejercicio de planificación estratégica de la reforma política incluyen: la modernización del Estado, del sistema electoral, de los partidos políticos, reformas a la constitución, la sociedad civil y los medios de comunicación. Por esta razón los análisis y propuestas específicas de reforma y fortalecimiento institucional se realizaron en las siguientes nueve áreas:

- Constitución
- Sistema Electoral
- Partidos Políticos
- Poder Judicial
- Poder Legislativo

- Municipio y Poder Local
- Administración Pública y Servicio Civil
- Sociedad Civil
- Medios de Comunicación

Metodología Empleada

Para el análisis de cada área y la producción del documento final por temática, se contó con una guía metodológica común a todos los equipos de trabajo. Entre las principales actividades realizadas por los equipos en base a la guía indicada, se incluyen las siguientes:

- Recopilación y análisis de los principales documentos de diagnóstico y propuestas de reforma en torno al sistema político dominicano elaborados en los últimos años.

- Reuniones para la “lluvia de ideas” en torno a las reformas convenientes y deseadas. Esta metodología fue utilizada tanto en sesiones plenarias de los equipos de trabajo como en las reuniones de los equipos por área.

- Se utilizó la metodología de análisis conocida como “mapeo político” e “identificación y análisis de los grupos de interés involucrados”. Sobre estas técnicas metodológicas se realizó un taller conducido por el Dr. Benjamin Crosby, analista político de los Estados Unidos, y se distribuyó documentación escrita sobre el tema a los equipos de trabajo.

- Los informes por área fueron ajustados a un formato común que incluía los siguientes elementos: análisis del estado de situación del área, análisis de los factores favorables y desfavorables a la reforma, reformas propuestas en el corto, mediano y largo plazo, o reformas y estrategias alternativas.

- Cada documento por área temática contiene al final un cuadro esquemático del plan de reforma propuesto.

- Los equipos de trabajo por área realizaron reuniones conjuntas

antes de iniciar sus labores especializadas, así como, durante el proceso de preparación de los informes. Los miembros de los equipos nacionales se reunieron con expertos internacionales que visitaron la República Dominicana para asesorar los equipos de trabajo en las diversas áreas temáticas.

- Al concluir los primeros borradores de informes por área, el INTEC convocó a una reunión con representantes de la sociedad civil, los partidos políticos y los poderes del Estado para escuchar sus opiniones y sugerencias en torno a los documentos preparados. Estas sugerencias fueron tomadas en consideración en la redacción final de los documentos por área.

Equipo Profesional a Cargo del Proyecto

La elaboración del análisis por áreas, que abarcó los meses de septiembre a noviembre de 1996, fue encomendada por el INTEC a un grupo de 27 expertos dominicanos y ocho internacionales. Todos fueron seleccionados por ser especialistas con amplia experiencia y reconocida trayectoria en distintas áreas de la reforma política. Los expertos internacionales, a su vez, poseían previo conocimiento del sistema político dominicano.

Para colaborar en la selección de los expertos internacionales, y responsabilizarse de los trámites necesarios para su contratación y viajes de consultoría a la República Dominicana, el INTEC solicitó la asesoría y colaboración del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con sede en San José, Costa Rica. La designación del IIDH/CAPEL fue hecha por el INTEC atendiendo al reconocimiento y la vasta experiencia de esta institución latinoamericana en el área de democracia y gobernabilidad, así como, a su conocimiento directo de la actual coyuntura política que vive la República Dominicana.

En septiembre de 1996, el INTEC solicitó financiamiento para ejecutar el “ejercicio de planificación estratégica” al Programa de Apoyo de Iniciativas Democráticas (PID). El PID es administrado por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) con

fondos suministrados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El 18 de septiembre, el Consejo Consultivo del PID aprobó con entusiasmo el proyecto.

El grupo que diseñó el “ejercicio de planificación estratégica”, procedió en agosto de 1996 a seleccionar las áreas prioritarias que dentro del sistema político dominicano necesitaban reforma: Estado, partidos políticos y sociedad civil. Las áreas prioritarias se determinaron en la fase inicial del proyecto, porque de esa selección dependía el tipo de especialista que debería escogerse. Los especialistas nacionales e internacionales escogidos formaron equipos para la preparación de documentos por área temática.

Constitución: Eduardo García Michel (coordinador), Flavio Darío Espinal y Eduardo Jorge Prats. Daniel Sabsay (especialista internacional, Argentina).

Sistema Electoral: José del Castillo (coordinador), Pedro Catrain y Adriano Miguel Tejada. Daniel Sabsay (especialista internacional, Argentina).

Partidos Políticos: Emmanuel Castillo (coordinador), Laura Faxas y José Oviedo. Enrique Baloyra (especialista internacional, Cuba/Estados Unidos.) y Rosario Espinal (especialista internacional, República Dominicana/Estados Unidos).

Poder Judicial: Yolanda Martínez (coordinadora), Milton Ray Guevara, y Wellington Ramos Messina. Alvaro Ferrandino (especialista internacional, Costa Rica).

Poder Legislativo: Sonia Díaz (coordinadora), Vinicio Tobal y José del Castillo. Constantino Urcuyo (especialista internacional, Costa Rica).

Municipio y Poder Local: Jorge Cela (coordinador), Fran Cáceres y Pedro Hernández. Manuel Rachadell (especialista internacional, Venezuela).

Administración Pública y Servicio Civil: Luis Scheker Ortiz (coordinador), Raymundo Amaro y Teobaldo Rodríguez.

Sociedad Civil: Marco Villamán (coordinador), José Ceballos y Adalberto Martínez. Enrique Baloyra (especialista internacional, Cuba/Estados Unidos) y Rosario Espinal (especialista internacional, República Dominicana/Estados Unidos).

Medios de Comunicación: Juan Bolívar Díaz (coordinador), Manuel Quiterio Cedeño y Fausto Rosario Adames. José Antonio Mayobre, hijo (especialista internacional, Venezuela).

Estos nueve equipos de trabajo fueron coordinados por el Director Ejecutivo del proyecto, Carlos Dore Cabral. Fungió como Oficial de Enlace del IIDH/CAPEL, Ricardo Valverde. En la elaboración del presente documento colaboraron José del Castillo, Emmanuel Castillo y Carlos Dore. La redacción final del mismo estuvo a cargo de Rosario Espinal.