



LA INSTITUCIONALIDAD QUE DEBEMOS CONSTRUIR

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades de la gente. Uno de los requisitos para cumplir con este objetivo es contar con instituciones democráticas adecuadas, que ofrezcan el marco normativo y ético capaz de garantizar los derechos y libertades fundamentales de los individuos, y es la premisa para que éstos puedan, en condiciones de estabilidad, paz y justicia, alcanzar los fines que tienen razones para valorar.

Sin estas garantías, el desarrollo humano es imposible, pues éste es incompatible con condiciones de opresión y privaciones humanas. En consecuencia, una pobre institucionalidad democrática obstaculiza el desarrollo humano, mientras que una fuerte institucionalidad democrática lo impulsa favorablemente.

En las presentes condiciones de globalización económica las naciones están experimentando fuertes presiones que reducen la autonomía del Estado para hacer políticas de desarrollo, al tiempo que se impone una agenda internacional que pretende la homogenización de leyes y normas entre los países.

En algunas ocasiones, la presión internacional sustituye directamente la capacidad de gerencia interna para producir los cambios institucionales. En otras, estas presiones son invocadas y promovidas por segmentos de las élites locales como sustitutas de su propia incapacidad para generar cambios y promover institucionalidad. Por ejemplo, el caso de las compras gubernamentales y el tratado de libre comercio con Estados Unidos, en donde se pretende resolver los problemas de corrupción en las compras del gobierno asociados a los sobrepresos, al grado a grado y a las comisiones, por la vía de imponer un poder externo.

En una situación en donde las instituciones son débiles, donde hay un estado de derecho deficiente y con bajo nivel de desarrollo humano,

el esfuerzo para lograr una inserción exitosa en la economía mundial debe multiplicarse y los riesgos que entraña la globalización son aún mayores.

En este capítulo se tratará de evaluar con qué contamos en el aspecto de la institucionalidad democrática, y los riesgos y oportunidades que enfrentamos desde el ámbito de la institucionalidad para viabilizar una inserción socialmente incluyente a la globalización, terminando con un historial de globalización excluyente.

En la primera parte, se presenta un marco conceptual para el análisis de la democracia, la institucionalidad y el desarrollo humano.

En la segunda, se señalan las características fundamentales del proceso de transición de la democracia dominicana, presentando las instituciones principales del régimen político desde una doble perspectiva: la formal y la informal.

En la tercera parte, se analizan las prácticas institucionales de los actores y de los mecanismos de representación institucional.

Por último, se señalan los principales desafíos institucionales de la democracia en su relación con el desarrollo humano.

Se trata de demostrar que la funcionalidad institucional dominicana es excluyente para grandes sectores de la sociedad, especialmente, para los que no cuentan con recursos económicos y políticos como dispositivo de hacer valer sus derechos. Una institucionalidad incluyente promovería la equidad y la libertad de la ciudadanía. El sistema sociopolítico y económico dominicano amerita de reformas profundas en su institucionalidad formal e informal que la hagan congruente con las exigencias y valores del desarrollo humano, y permita una inserción internacional incluyente, administrada y participativa.

La incapacidad de las élites locales para resolver los problemas institucionales internos, hace invocar poderes y presiones internacionales para que ellos los resuelvan.

VIII.1 LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO HUMANO

La concepción tradicional del desarrollo partía del supuesto de que el crecimiento económico se convertía casi en forma automática en una mejoría de la calidad de vida a través de los mecanismos de mercado.

El paradigma del desarrollo humano ha mostrado lo erróneo de este criterio. Subraya que si bien el crecimiento económico es una condición necesaria no es suficiente para generar desarrollo humano. Se requieren políticas públicas que conviertan ese crecimiento económico en desarrollo humano, en creación de capacidades y oportunidades.

En su concepción del desarrollo como expansión de la libertad, Amartya Sen nos propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que valore. Nos plantea medirlo en función de la oportunidad de elegir, esto es, por las libertades de las que efectivamente dispone. Formula una nueva forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de abordar el desarrollo³¹⁴.

La libertad es un criterio para evaluar las instituciones y también es el medio para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre; es decir, de la capacidad humana para modificar su entorno. Las libertades son tanto el fin como un medio principal del desarrollo.

Las libertades políticas comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra –posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno de lo político, así como el derecho del voto y de participación en la selección del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Para Sen, la democracia es un valor constitutivo e instrumental del desarrollo humano que se manifiesta universalmente. Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal, sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal.

Sen distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, o sea, al desarrollo humano:

- Primero, mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente. Las restricciones a la participación en la vida política equivalen a la privación de libertad y del desarrollo humano y han de considerarse en la medición de éste.
- Segundo, la democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente.
- Tercero, la práctica de la democracia ofrece a la ciudadanía la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. En este sentido, la democracia tiene una importancia constructiva, aparte de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos y ciudadanas y de importancia instrumental en las decisiones políticas.

En este sentido, tal como indicamos en el Capítulo I, la democracia es una forma de organizar la sociedad para expandir los derechos y las libertades de la ciudadanía, garantizando los derechos civiles, como el resguardo contra la opresión; los derechos políticos que permite al ciudadano ser parte de las decisiones públicas o colectivas y los derechos sociales, como es el acceso al bienestar³¹⁵. En esta perspectiva, el Estado es quien hace cumplir esos derechos.

Por otra parte, para el desarrollo humano la eficiencia institucional no es suficiente; es necesario también garantizar procesos justos y equitativos mediante la participación de todos los actores sociales.

VIII.1.1 La importancia de las instituciones para el desarrollo humano

Las instituciones son las reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Son el marco de constreñimiento e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos culturales, mentales, valorativos y de actitudes. Por esto, no son neutrales en lo social y lo político.

Las instituciones son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo. La eficiencia y equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional. Es decir, el potencial

La democracia es una forma de organizar la sociedad para expandir los derechos y las libertades de la ciudadanía.

de eficiencia económica y equidad social de cada sociedad viene, en gran medida, determinado por la estructura institucional vigente en ella.

Las instituciones son formales e informales: las formales se confunden con las reglas legales o escritas. Las informales, con las reglas efectivamente interiorizadas y vividas. Como señala O' Donnell, en América Latina casi nada es lo que parece ser, ya que prevalece claramente la informalidad institucional en contradicción con la formal, a la que anula y sustituye en los hechos³¹⁶.

Pretender cambiar el diseño institucional sin considerar la informalidad es un despropósito teórico y práctico para lograr el desarrollo humano.

Las instituciones son económicamente importantes porque determinan el costo que una sociedad debe pagar para hacer transacciones o intercambios. Las instituciones también afectan los costos de transformación y son un factor clave en la determinación de la estructura de producción de cualquier país.

En efecto, cuando un determinado sistema institucional se caracteriza por definir y garantizar desigualmente los derechos de propiedad o por crear un estado de derecho defectuoso, se crea un ambiente de inseguridad que se traducirá en costos de transacción más elevados y que afectará negativamente la utilización de tecnologías que impliquen acuerdos a mediano y largo plazo.

En este contexto, el ahorro buscará seguridad en otro marco institucional y las empresas, adversas al riesgo, serán poco intensivas en capital o buscarán una rentabilidad excesiva y un repago en el muy corto plazo; salvo cuando pertenezcan o estén protegidas por los gobiernos, por propia fuerza o por una potencia exterior.

Adicionalmente, aspectos específicos del comportamiento institucional tienen consecuencias directas sobre las capacidades competitivas y el desempeño productivo.

La capacidad de innovación está directamente vinculada a la calidad de los sistemas de aprendizaje e innovación que a su vez determinan, especialmente en países en desarrollo, la capacidad de absorción de tecnologías. La efectividad de las políticas de incentivo y de transformación productiva para elevar la productividad y la calidad del marco regulatorio, dependen de la fortaleza y efectividad de las instituciones, especialmente públicas.

Ahora bien, el desarrollo humano requiere mucho más que apoyo a la eficiencia productiva. Lo más importante es que las instituciones sean

justas y responsables, que amparen los derechos humanos y las libertades fundamentales, que observen debidamente los procedimientos establecidos y hagan caso omiso de las diferencias por motivos de raza y clase social³¹⁷, y que posibiliten que la gente pueda desarrollar sus capacidades y potencialidades al máximo³¹⁸.

En este sentido, los Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2002 y 2004, señalan la necesidad de promover y construir una institucionalidad que puede ser resumida en los siguientes elementos:

- Construir una nueva legitimidad del Estado que promueva y garantice el ejercicio ciudadano y asegure la universalidad de los derechos. Con estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales.
- Fortalecer los sistemas de partidos para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Los partidos deben comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos. Estimular reformas que lo reconstituyan como espacio de lo público, que le den representatividad, que aseguren un mejor balance entre representación y gobernabilidad, que garantice la participación de los grupos excluidos y que sirvan de equilibrio para formular pactos sociales que garanticen inclusión y sostenibilidad.
- Promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. Esto es, desarrollar formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, la complementen y fortalezcan.
- Desarrollar una economía congruente con la democracia; es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. La economía es clave porque de ella depende el despliegue de la ciudadanía social.
- El desarrollo humano debe ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno, por lo que es preciso analizar su impacto real sobre la soberanía de los estados y sobre las mejores estrategias para fortalecer a las naciones. La política puede construir espacios autónomos.

En América Latina, casi nada es lo que parece ser, ya que prevalece claramente la informalidad institucional en contradicción con la formal, a la que anula y sustituye en los hechos.

VIII.2 EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: CAMBIOS POLÍTICOS SIN REFORMAS FORMALES INSTITUCIONALES

Desde el ajusticiamiento de Trujillo hasta las elecciones de 1978, se produjo un golpe de Estado (1963), dos constituciones (1963 y 1966), una Guerra Civil (1965), una ocupación militar estadounidense (1965) y un período de doce años de gobiernos autoritarios de Joaquín Balaguer (1966-1978). El impulso democratizador dominicano, evidenciado por las elecciones de 1978, estuvo franqueado por una serie de condiciones sociales, económicas, políticas y del contexto internacional.

La democratización dominicana se asemeja a lo que Garretón denomina “transición”; es decir, al paso de un régimen autoritario o militar formal a un régimen básicamente democrático, pero incompleto o imperfecto³¹⁹. Este tipo de transición no desencadena cambios globales y opera a partir de las mediaciones de una institución por encima de las partes en conflicto³²⁰. Para el caso dominicano, las instituciones mediadoras fueron la Administración Carter y la Internacional Socialista, que buscaban cambiar los titulares del poder para generar derechos políticos y civiles mínimos, pero sin grandes reformas políticas institucionales. De aquí que el proceso de democratización en el país haya estado, desde su inauguración, marcado por constantes obstáculos a la aplicación y ampliación de los derechos civiles y sociales.

Las condiciones que impulsaron el proceso de democratización dominicano se pueden resumir en los siguientes elementos:

- Exigencia de derechos políticos de la ciudadanía y de grupos económicos y sociales concretos, que provocaron tensiones por un acceso cada vez más restringido a las transferencias del gobierno que se fueron concentrando en el grupo económico-militar más cercano políticamente al doctor Balaguer. También, la potenciación de las demandas populares y la expansión y consolidación del empresariado privado y su creciente demanda de descentralización en la toma de decisiones.
- La “derechización” y/o renuncia del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) de un conjunto de reivindicaciones populares,

consolidando así el apoyo de sectores políticos, posicionándolo como la alternativa de poder frente al gobierno autoritario de Balaguer.

- La situación de ingobernabilidad que caracterizó los últimos años del gobierno de Balaguer, producida por la crisis económica y su impacto en la calidad de vida. Ello se manifestó en una reducción del ritmo de crecimiento a la mitad durante 1974-1978 en comparación con el período anterior, crisis de los servicios públicos y caída del gasto social, entre otras expresiones.
- La nueva coyuntura internacional representada por la política de promoción de derechos humanos del Presidente estadounidense Jimmy Carter.

VIII.3 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DOMINICANO

En esta sección se analizará en qué medida las reglas de juego político constituyen incentivos o constreñimientos para el desarrollo humano. Para ello, se realizará una distinción analítica entre reglas formales e informales, ocupándonos en un primer momento de las formales, esto es, de las reglas definidas en la Constitución y la legislación política.

El análisis de las instituciones políticas formales se centrará en aquellas que resultan más decisivas para definir las condiciones de desarrollo; la Constitución, el sistema de gobierno, la administración pública y los organismos de control; el Poder Legislativo, el Poder Judicial y otras instituciones vinculadas; el sistema electoral, el sistema de partidos y los partidos políticos, y otras organizaciones.

Las reglas o instituciones informales serán analizadas junto con las pautas de cultura política de la ciudadanía dominicana.

Por institucionalidad política informal se entiende todas aquellas normas políticas compartidas socialmente, habitualmente no escritas, que se crean, comunican y se hacen cumplir al margen de los mecanismos de sanción oficialmente establecidos.

En República Dominicana, la cultura política ha sido más estudiada que la institucionalidad política informal³²¹. Más que describir las características de la cultura política y la institucionalidad política informal, nos interesa examinar y valorar en qué medida estas características son congruentes con la

institucionalidad política formal vigente. En otras palabras, se trata de ver si se han producido cambios acordes con los operados en la institucionalidad política formal.

VIII.3.1 Los esfuerzos por democratizar la Constitución

Desde la proclamación de la independencia dominicana en el año 1844, el país ha tenido una gran variedad de constituciones, sin llegar a un acuerdo entre los constitucionalistas sobre su número exacto. Algunos autores señalan más de treinta constituciones, otros en cambio, consideran que realmente sólo diez pueden definirse como tales.

Después de la dictadura de Trujillo, y tras el triunfo en las elecciones de 1962, el gobierno del PRD, dirigido por Juan Bosch, propició una constitución que aseguraba amplios derechos políticos y sociales. Esta Constitución fue truncada por el golpe de Estado perpetrado por un influyente frente conservador en el año de 1963.

Durante el gobierno de Balaguer iniciado en el año 1966, el Congreso Nacional, dominado por el partido oficialista, aprobó una nueva constitución. Sus preceptos negaban muchos de los derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución de 1963.

El nuevo marco normativo se ajustaba perfectamente a la naturaleza centralizadora del ejercicio del poder por parte de Balaguer, así como a su proyecto autoritario. En tal sentido, no hubo, por parte del grupo gobernante, ningún interés en usar el “momento constitucional” como un espacio de diálogo constructivo con el principal partido de la oposición y así resolver de manera gradual los problemas heredados de la Guerra Civil, ni de construir nuevas instituciones políticas sobre una base más inclusiva. Al contrario, en lugar de servir como dinámica de aglutinación de la “comunidad política”, el proceso constitucional del año 1966 exacerbó aún más los antagonismos políticos, ya que el PRD y otros partidos de oposición, particularmente de la izquierda, percibieron la nueva Constitución como un instrumento para la exclusión y opresión política³²².

Esta Constitución estableció los derechos individuales y sociales de la persona, destacándose los concernientes a la seguridad individual, la inviolabilidad del domicilio y de la vida, el derecho de asociación, a la libre expresión de pensamiento, de culto y de huelga. En la práctica, estos principios

políticos y sociales tuvieron un papel limitado y ambiguo en cuanto a la configuración de la institucionalidad “político material” del país. El poder político fue ejercido sistemáticamente en contravención de las propias normas constitucionales. Como señala Flavio Darío Espinal, el régimen de Balaguer operó en el marco de un abismo significativo entre el orden normativo y la práctica concreta³²³.

La primera reforma constitucional de importancia, desde 1966, surgió a propósito de la crisis postelectoral que vivió el país como consecuencia de las elecciones fraudulentas llevadas a cabo en el año 1994 (ver Recuadro VIII.1).

Recuadro VIII.1

Los cambios constitucionales e institucionales a propósito de la crisis política del año 1994

1. Prohibición de la reelección presidencial inmediata. Quien ejerza la Presidencia puede optar de nuevo al cargo luego de un período constitucional después del suyo.
2. Separación de las elecciones presidenciales de las parlamentarias y municipales en un lapso de dos años, como resultado de la reducción del período de Balaguer a dos años, sin que esto afectara el período del Congreso y los Ayuntamientos.
3. Establecimiento del requisito mínimo de 50% más uno. En caso de que ninguno de los candidatos alcance a superar el 50% se realizará una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados cuarenta y cinco días después.
4. Establecimiento de los colegios electorales cerrados. Este sistema de votación requiere que las y los electores estén en la mesa correspondiente a una hora determinada para registrarse y luego ejercer el sufragio. Se buscaba impedir que una misma persona votara en dos mesas diferentes en una misma elección.
5. Creación del Consejo Nacional de la Magistratura, cuya función será designar los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

El Consejo estará compuesto por:

- El Presidente de la República, quien además debe convocar dicho Consejo.
- El Presidente de la Cámara del Senado.
- Un Senador electo por el Senado, quien deberá ser miembro de un partido diferente al del Presidente del Senado.
- El Presidente de la Cámara de Diputados.
- Un Diputado electo por dicha Cámara, quien deberá ser miembro de un partido diferente al del Presidente de la Cámara de Diputados.
- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- Otro miembro de la Suprema Corte de Justicia elegido por sus miembros.

6. Inamovilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.
7. Facultad a la Suprema Corte de Justicia para designar los jueces de los demás Tribunales.
8. Autonomía administrativa del Poder Judicial.
9. Facultad a la Suprema Corte de Justicia de poder decidir sobre la constitucionalidad de las leyes a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de otra parte interesada.
10. Creación del sistema de la doble nacionalidad.

Fuente: ODH/PNUD.

Queda pendiente una profunda reforma constitucional que incluya cambios políticos entre los poderes del Estado, en la estructura de los partidos políticos y la creación de nuevas modalidades de participación ciudadana.

Los tres partidos políticos mayoritarios –el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)- con la mediación de la Iglesia Católica, representantes de organizaciones civiles y los poderes internacionales, buscaron una salida a la crisis política surgida, introduciendo algunos cambios constitucionales. Estas modificaciones se centraron en los ámbitos electorales y judiciales³²⁴.

Dado que estos cambios constitucionales se realizaron en un momento de alta tensión política, se dejaron de lado otros aspectos políticos que se discutían en la sociedad. En consecuencia, las reformas no llenaron las expectativas de amplios sectores de la población que reimpulsaron un debate público en cuanto a los alcances y fines de las reformas.

Estas discusiones condujeron a una nueva propuesta patrocinada por varias instituciones de la sociedad civil.

La nueva propuesta recomendaba incluir modificaciones en las relaciones entre los tres poderes del Estado entre sí y con la ciudadanía, los Ayuntamientos, la Contraloría y la Cámara de Cuentas, los nuevos derechos de ciudadanía y la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma constitucional. Se planteó que la Constitución vigente seguía respondiendo a un modelo tradicional que se sostiene en una estructura autoritaria y centralizada, lo cual no se adecuaba a la nueva realidad internacional e interna ni permitía enfrentar los desafíos de la sociedad dominicana.

Frente a esta línea de discusión se fue gestando otro proceso de cambio que limitaba la reforma constitucional a permitir la reelección o a extender el período a dos años más y unir las elecciones presidenciales con las parlamentarias y municipales.

En este contexto, en el mes de agosto del año 2001, el gobierno conformó una Comisión para la Reforma Constitucional compuesta por los principales líderes de los tres partidos políticos mayoritarios, las iglesias y personalidades independientes y de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de dicha comisión era elaborar un proyecto de reforma constitucional consensuado por los diferentes actores y sectores políticos y sociales para ser presentado, por la vía del Poder Ejecutivo, al Congreso.

El 27 de septiembre del año 2001, representantes de los tres partidos políticos, firmaron el Pacto para la Reforma Constitucional. El 26 de octubre, el Poder Ejecutivo sometió ante el Congreso el Proyecto de Reforma Constitucional (ver Recuadro VIII.2). Sin embargo, intereses políticos coyunturales, como la introducción de la reelección animada por el entonces Presidente Mejía, y la negativa del Congreso de introducir la figura de la constituyente hizo que este proceso fuera boicoteado. Al final, el 20 de julio de 2002, se aprobó una reforma constitucional en el marco de profundos cuestionamientos éticos y cuyo objetivo fundamental fue permitir la reelección consecutiva.

Queda pendiente una profunda reforma constitucional que incluya cambios políticos entre los poderes del Estado, en la estructura de los partidos políticos y la creación de nuevas modalidades de participación ciudadana. No obstante, la falta de voluntad política de los tres partidos mayoritarios, su incapacidad para concertar sobre cuestiones fundamentales de la marcha de la democracia, y su visión de corto plazo y meramente *electorera* hace que este proceso se desarrolle de forma discontinua y aupada por una fuerte incertidumbre.

Recuadro VIII.2

Modificaciones propuestas en el Proyecto de Reforma Constitucional en el año 2001

- Reducción del 50 a 45 % en el porcentaje para ganar elecciones.
- Que el partido que logre el 40 % ganará los comicios si su adversario más próximo tiene desventaja de 10 puntos.
- Eliminación de los colegios electorales cerrados.
- Elección de los diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) mediante el voto popular.
- Reducción de 90 a 30 días el plazo de transmisión de mandato.
- Fijación de la segunda vuelta electoral a un plazo de 30 días después de la primera.
- Modificación de los artículos constitucionales del 116 al 120 con el objeto de instaurar la figura jurídica de la Asamblea Constituyente para una posterior Reforma Constitucional.

Fuente: ODH/PNUD.

Por lo general, las reformas se realizan para resolver crisis y conflictos momentáneos, por lo que son meras medidas de contención del descontento popular o para alimentar ambiciones desmedidas de políticos. De esta forma, los intereses partidistas hacen que las reformas institucionales que requiere el país para responder a los nuevos escenarios internacionales se conviertan en contrarreformas empujadas por la corrupción, tráfico de influencias y ausencia de un proyecto nacional que trascienda lo inmediato.

VIII.3.2 El Ejecutivo y la administración pública

El sistema de gobierno dominicano tiene cuatro características principales que limitan el logro de una democracia de ciudadanía: una alta centralización articulada en torno al Ejecutivo, la carencia de componentes de gestión modernos en la administración pública, la ineficiencia funcional de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, y débiles mecanismos de control ciudadano de las acciones del Estado.

Centralización política y administrativa articulada en torno al Ejecutivo

El sistema de gobierno dominicano es presidencialista. La Constitución, en su artículo 55, le confiere al Ejecutivo una posición preeminente con relación a los otros dos poderes del Estado. El Presidente de la República cuenta con amplios poderes constitucionales exclusivos, tales como tener la jefatura del Estado y de la administración pública, intervenir prácticamente en todos los nombramientos, y manejar con una gran discrecionalidad los excedentes presupuestales con muy poca supervisión por parte de las agencias de control.

El Presidente también ejerce control sobre las acciones del Congreso. La Constitución consigna que toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si la observa cualquier modificación o ratificación requerirá las dos terceras partes de ambas Cámaras³²⁵.

Los otros poderes del Estado tienen muy poco control sobre las acciones del Presidente. Las prerrogativas legales de control hacia el Ejecutivo son ejercidas tímidamente por el Legislativo que, unido a la debilidad del sistema de partidos, del Poder Judicial, y de los grupos de la sociedad civil, posibilita la acción del Presidente de forma discrecional.

Cualquier oposición a su política por parte de los otros poderes es interpretada como una inapropiada interferencia, institucionalizando la práctica de gobernar a través de decretos y de comprar lealtades de los legisladores. Esta práctica genera un círculo vicioso, que margina al Congreso y a las otras instituciones de la toma de decisiones, crea desconfianzas y no favorecen la concertación entre los partidos ni la práctica de una oposición responsable.

Aunque a partir de 1996 el Congreso ha sido más activo en su rol de contrapeso al Ejecutivo, sigue participando marginalmente en la elaboración de las decisiones públicas, sobre todo en el seguimiento y supervisión a las ejecuciones del Ejecutivo.

El Legislativo se limita a la aprobación de las leyes, pero con un mínimo control y seguimiento a las ejecuciones por parte del Ejecutivo y demás agencias públicas de las leyes aprobadas.

La empleomanía del gobierno central es desproporcionada en relación a las otras agencias gubernamentales y excesiva dentro de la economía, por ejemplo es 2.3 veces el empleo de zonas francas y es el 80% del empleo del sector agrícola. A pesar de la capitalización de muchas empresas públicas, el empleo público siguió creciendo, lo cual se debe a la práctica clientelista, a la falta de criterios institucionales y de gerencia en la contratación de empleados públicos. Es de notar que el 28% del aumento del empleo entre 1980 y 2003, ocurrió en los últimos 3 años, es decir, en el 13% del tiempo transcurrido (ver Cuadro VIII.1).

Cuadro VIII.1

Personal ocupado por el Gobierno, años seleccionados

| Instituciones | 1980 | 1990 | 2000 | 2003 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Promedio anual (miles de personas) | | | | |
| Total Gobierno general | 132.4 | 247.2 | 330.8 | 408.3 |
| Gobierno Central | 98.7 | 189.7 | 261.0 | 328.9 |
| Sector descentralizado y autónomo (no financiero) | 18.6 | 39.3 | 40.6 | 41.2 |
| Municipios | 15.1 | 18.3 | 29.2 | 38.2 |
| Composición Porcentual (%) | | | | |
| Total Gobierno general | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Gobierno Central | 74.6 | 76.7 | 78.9 | 80.6 |
| Sector descentralizado y autónomo (no financiero) | 14.0 | 15.9 | 12.3 | 10.1 |
| Municipios | 11.4 | 7.4 | 8.8 | 9.3 |
| Porcentaje de la población ocupada | -- | -- | 18.8 | 22.8 |

Fuente: BCRD 2004.

El poder del Presidente no sólo es real desde el análisis objetivo, sino que también es percibido por la ciudadanía como tal. En la Encuesta de Estado de Situación de la Democracia Dominicana, elaborada por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Iberoamericana (UNIBE) en 2003, se le preguntó a la ciudadanía si consideraba que el Presidente de la República tiene demasiado poder, el 79,3% contestó de manera afirmativa (ver Gráfico VIII.1).

Esto indica que no serían altos los costos políticos de la disminución del poder centralizador del Ejecutivo mediante un rediseño institucional que pase por la descentralización y el fortalecimiento de los municipios y las otras agencias públicas. Sólo se precisaría de la voluntad y concertación política de los partidos, ya que desde otros espacios sociales se han realizado grandes esfuerzos en propuestas de descentralización y modernización en la administración pública.

Por último, se destaca que la cultura política dominicana es ambigua en cuanto al poder del Presidente, ya que por un lado consideran que tiene demasiado poder, y, por otro manifiesta, una actitud de súbdito y no de ciudadano. En efecto, según la encuesta Demos, en el año 1994, el 76.4% de las personas entrevistadas estuvieron de acuerdo con que el Presidente debe ser como un padre a quien hay que ir para que resuelva los problemas. En 2001, la proporción creció a 85.9%.

Mecanismos obsoletos de gestión moderna en la administración pública

Las empresas públicas dominicanas no formaron parte de una política deliberada del Estado para planificar el proceso de desarrollo.

La corrupción administrativa, la deficiencia en la gerencia pública, el monopolio económico estatal, la debilidad fiscal y la presión del contexto internacional, abonaron el terreno para que a partir de la década de 1980 empezara a posicionarse en la agenda pública el debate sobre las privatizaciones y la reducción del Estado.

A mediados de la década de 1990 se logró el consenso político suficiente para iniciar el proceso de capitalización de las empresas estatales³²⁶.

El debate no introdujo los medios que facilitarían las correcciones para el logro de la eficiencia y la equidad en la administración pública, tales como: desarrollar mecanismos eficientes para el control de la corrupción y la supervisión pública, mejorar la plataforma de control jurídico institucional, diseñar políticas sociales coherentes, descentralizar la administración del Estado, ejecutar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que instaura un cuerpo de funcionarios estable.

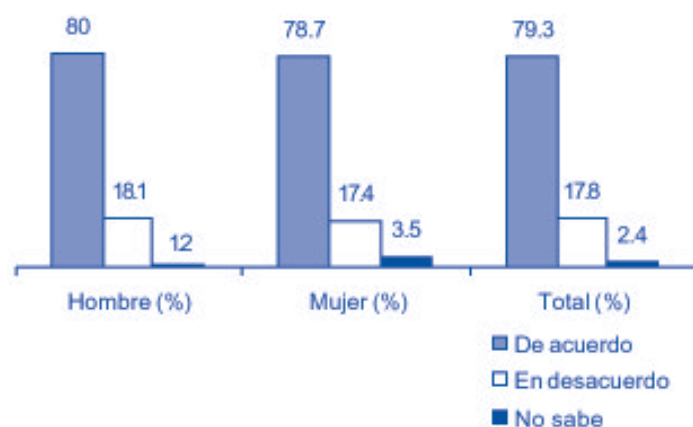
En efecto, las reformas económicas dominicanas no supusieron suficientes reformas políticas y administrativas del Estado. De aquí que los resultados de la privatización de las empresas públicas sin las reformas necesarias en la estructura del Estado no hayan mejorado la calidad de los servicios públicos. Actualmente, el Estado tiene menor capacidad de acción, con mayor presión social y con grandes debilidades en su funcionamiento para el logro de la eficiencia y la eficacia.

En este estado de situación, la administración pública se encuentra virtualmente apropiada por sectores políticos y por un empresariado rentista, dejando de lado su responsabilidad en impulsar un modelo de desarrollo eficiente, eficaz y democrático. Se ha instaurado un sistema administrativo que ha demostrado ser injusto, ineficiente e incompetente para lograr los objetivos e impulsar los valores del desarrollo humano.

La ciudadanía percibe que el Estado está gestionado en forma privada por los políticos. Así lo revela su percepción de que la capacitación profesional no es un incentivo para que los ciudadanos puedan aportar sus conocimientos a la sociedad a través de la administración pública. Lo que funciona son las relaciones informales, clientelistas e ineficientes (ver Gráfico VIII.2).

Gráfico VIII.1

Percepción de la ciudadanía acerca del poder del Presidente de la República, por sexo, 2003



Fuente: CIES 2003.

Mecanismos infuncionales de fiscalización y rendición de cuentas

Existe un conjunto de instituciones formales que tienen a su cargo el desarrollo de acciones de control del sector público. La Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas son los organismos tradicionales, junto con el Ministerio Público que es el encargado de promover la acción penal. En 1997 se creó el Departamento de Prevención de la Corrupción (DEPRECO) en el ámbito de la Procuraduría General de la República³²⁷. Estos organismos no tienen las condiciones institucionales suficientes para realizar un trabajo efectivo de investigación de fraudes y corrupción, por lo que no han tenido un rol destacado en evitar el uso indebido de los recursos públicos y en perseguir los hechos de corrupción.

En los últimos dos períodos presidenciales se introdujeron y promovieron reformas a la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, la Dirección de Rentas Internas, la Dirección General de Aduanas y el Departamento de Prevención de la Corrupción, entre otros. Aún con estos cambios no es posible identificar una instancia de definición general de las políticas de prevención y persecución de la corrupción o una instancia de coordinación interinstitucional efectiva.

En el año 2001, se creó el “Consejo Asesor en Materia de Lucha Anticorrupción de la Presidencia de la República”³²⁸. Una de las funciones del Consejo es identificar las modalidades de la corrupción y sugerir las políticas correctivas del caso, incluidas las reformas legales. El consejo fue integrado por representantes del sector público y un grupo de organizaciones no gubernamentales, seleccionadas por el Ejecutivo. A la fecha, y exceptuando el decreto sobre auditorías sociales, el Consejo no ha generado cambios relevantes.

De un estudio realizado por Participación Ciudadana se destaca que entre 1983 y 2003 doscientos casos de corrupción fueron investigados. De éstos, 40 fueron descargados, 166 se encuentran pendientes de fallo en libertad “provisional bajo fianza” y tan sólo uno fue condenado para luego ser indultado por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, no hay una persona condenada y en prisión por corrupción. De aquí que el 75 % de los dominicanos y dominicanas considera que en la administración pública existe mucha y bastante corrupción (ver Gráfico VIII.3).

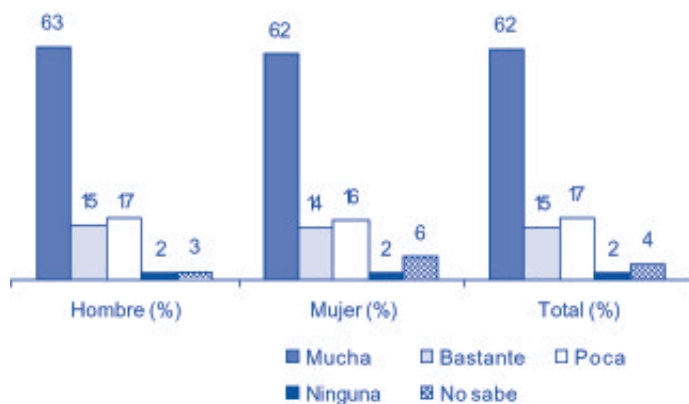
Mecanismos débiles de control ciudadano a las acciones del Estado

Es bien sabido que el control de las acciones del Estado no puede depender exclusivamente de las instituciones estatales, amerita de un control social que asegure la legitimidad de sus acciones. La participación de la ciudadanía en los aspectos que conciernen en la acción de gobernar es un componente fundamental del desarrollo humano.

La sociedad civil dominicana se ha posicionado como un actor importante en los procesos de fortalecimiento de la democracia³²⁹, asumiendo un rol más comprometido.

Gráfico VIII. 2

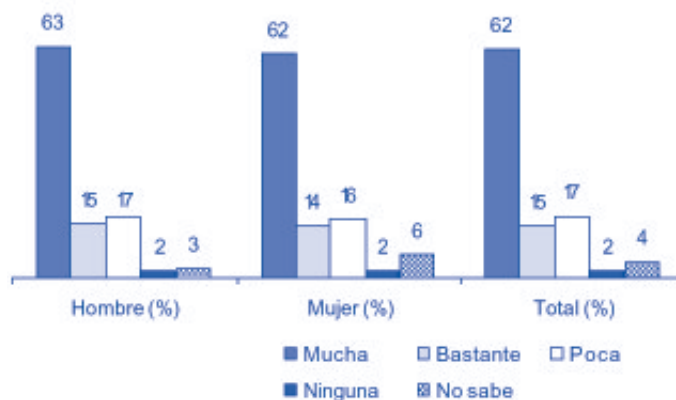
Percepción de la ciudadanía acerca de los mecanismos importantes para conseguir un empleo en el Gobierno, por sexo, 2003



Fuente: CIES 2003.

Gráfico VIII.3

Percepción de la ciudadanía acerca de la presencia o ausencia de corrupción en la administración pública, por sexo, 2003



Fuente: CIES 2003.

No existen mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil en el proceso de prevención de la corrupción administrativa, y los que hay, convierten su participación en actos de presencia y no de decisiones.

Se destaca la existencia de por lo menos ocho leyes, más de una veintena de decretos y diferentes resoluciones emanadas de varias instancias gubernamentales donde se establecen medidas y acciones tendentes a fortalecer la participación de la sociedad civil con el objetivo de disminuir la corrupción pública. Sin embargo, las mismas no han significado mayores niveles de avances, ya que en la práctica operan de manera coyuntural.

La iniciativa que creó las Comisiones de Auditoría Social (CAS) y su instructivo para la aplicación es uno de los mecanismos más concretos diseñados para otorgar participación a la ciudadanía en la fiscalización de las acciones del Estado en lo relativo a las obras públicas³³⁰.

El decreto crea mecanismos de control social, aumenta la vigilancia social fortaleciendo la participación, contribuye a transparentar el uso de los recursos públicos, democratiza y hace más eficiente la gestión pública, mejora la calidad de vida de las comunidades y garantiza la calidad y la seguridad de las obras públicas, tal y como consta en sus objetivos.

A pesar de su promulgación, no implicó por sí mismo avances significativos debido a las debilidades que lo acompañan, entre las que se pueden citar: ausencia de referencias previas en el país, el escaso flujo de información de los organismos encargados de obras, inexistencia de una política que garantice el acceso a la información pública, parálisis de la casi totalidad de las obras de infraestructura pendientes de ejecución e inexistencia o poca difusión del programa de obras prioritarias y la incapacidad de las organizaciones

de la sociedad civil para hacer uso de ese nuevo espacio de articulación.

Otra de las debilidades es la falta de un presupuesto adecuado para el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa que, entre otras cosas, ha impedido dar a conocer a la ciudadanía la existencia de dicho decreto y la creación de mecanismos para poner en marcha planes operativos.

En otro orden de debilidades, el decreto 39-03 no estableció acciones punitivas para el incumplimiento por parte de los funcionarios o sector privado involucrado, lo que permite cierto nivel de vulnerabilidad de las Comisiones de Auditoría Social frente a los organismos oficiales encargados de la construcción.

No existen mecanismos que garanticen la participación de la sociedad civil en el proceso de prevención de la corrupción administrativa; más aún, las instancias creadas para tales fines reproducen la cultura de centralización de las decisiones en el ámbito gubernamental, que convierten la participación de la sociedad civil en meros actos de presencia y no de decisiones, lo que indica que son utilizadas únicamente para legitimar determinados procesos.

En resumen

En este apartado hemos constatado la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo, lo cual provoca una reacción ambigua de la sociedad dominicana: por un lado lo rechaza y por otro esperan una actitud paternalista del Presidente.

Recuadro VIII.3

Características informales del Estado privatizado y rentista

1. Las reglas se aplican en forma selectiva y de acuerdo a situaciones e intereses particulares. La prevalencia de los intereses particulares sobre los intereses públicos propicia que ciertos grupos, aquellos que tienen algo que ofrecer a cambio, tengan mayor acceso e influencia en las decisiones de las políticas públicas. La penetración de estos intereses particulares y de prácticas clientelistas dentro del Estado ha facilitado un acceso privilegiado de unos grupos frente a otros. En consecuencia, la acción del Estado y las políticas resultantes también ha sido favorable a esos grupos, perpetuando la desigualdad social.
2. La penetración de intereses particularistas en el Estado también eleva los costos de transacción, al fomentar el tráfico de prebendas y comportamientos corruptos y rentistas dentro de la administración pública. Se genera desprotección de los ciudadanos por parte del Estado, el cual no promueve la equidad necesaria en la construcción de ciudadanos y ciudadanas libres.
3. La inexistencia de un cuerpo funcional estable y con la debida preparación gerencial. Generalmente, los funcionarios públicos no conciben su ejercicio como una acción profesional, sino como un trueque por sus méritos políticos en el partido que llega al poder. En consecuencia, las políticas resultantes de la acción del Estado no consiguen la optimización de los recursos invertidos, y por ende no fomenta la eficacia y la equidad.

Fuente: ODH/PNUD.

Existe una capacidad de gestión deficiente de la administración pública y la privatización no fue acompañada de mejoras en el régimen de control y eficiencia, aumentando el deterioro de los servicios públicos y existe la percepción en la sociedad de que el Estado está gestionado en forma privada por los políticos.

Existen muy pocos mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, y los que existen no tienen las condiciones institucionales para realizar un trabajo efectivo.

Finalmente, no se disponen de mecanismos de control de la ciudadanía sobre las acciones del Estado.

VIII.3.3 Características del Poder Legislativo

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de la República, compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados³³¹.

El Senado elige al Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral (JCE) y sus suplentes, a los miembros de la Cámara de Cuentas, aprueba los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Presidente de la República y conoce las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos por un período determinado³³².

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene como atribución exclusiva la de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos, la cual sólo será efectiva con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara³³³. Este alto porcentaje hace casi imposible que funcionario alguno sea cuestionado por el Poder Legislativo.

Otras funciones del Poder Legislativo incluyen establecer los impuestos; aprobar el informe de la Cámara de Cuentas; conocer el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo; declarar un estado de emergencia nacional; aprobar el presupuesto y las transferencias para gastos extraordinarios del gobierno; aprobar los tratados y convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo; interpellar a altos funcionarios cuando así lo acordaran las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite; conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.

Más allá de estas prerrogativas legales y políticas, el Poder Legislativo tiene problemas de orden administrativo y patrones de comportamiento que afectan su institucionalidad.

A pesar de ser uno de los pilares más importantes de la democracia y de tener un rol en el control y supervisión del Poder Ejecutivo, la ciudadanía percibe que el Poder Legislativo no cumple con su función de representar el interés general de la población votante, debido a:

Primero, muchas de las discusiones y toma de decisiones importantes suceden fuera del Congreso. Los procesos deliberativos sobre temas claves tienen lugar en ámbitos diferentes a los constitucionalmente establecidos (corporaciones, academia, embajadas, etc.). En este sentido, un estudio del CIES encontró que el 84,6% de la población encuestada considera que el Congreso representa los intereses de quienes tienen poder y dinero, mientras tan sólo el 11,8% considera que representa a los intereses de la ciudadanía. Es evidente que la función de representación está seriamente deslegitimada.

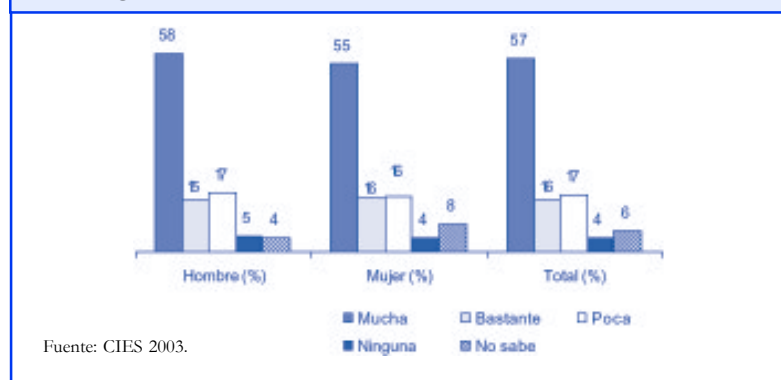
Segundo, el Congreso tiene importantes debilidades institucionales y organizativas que afectan al desempeño de sus funciones.

Algunas de las debilidades que más se destacan son: incapacidad para fijar la agenda y un calendario estricto; mal funcionamiento de las comisiones y de los debates; insuficiente equipo técnico de asesores; existencia de una planta física limitada para el funcionamiento de las comisiones y los bloques; tecnología atrasada; carencia de oficinas parlamentarias en las provincias que faciliten el contacto entre legisladores y electores³³⁴.

Tercero, los senadores y diputados tienen un patrón de conducta que afecta al desempeño legislativo. Nos referimos al uso de prebendas y al clientelismo, utilizando los recursos del Congreso. El Poder Legislativo no hace sino reproducir las rutinas y estilo de hacer política de los partidos dominicanos (ver Gráfico VIII.4).

Gráfico VIII.4

Percepción de la ciudadanía acerca de la presencia o ausencia de corrupción en el Congreso, por sexo, 2003



El ideal de igualdad de todos ante la ley permanece en el terreno de la ficción constitucional.

El desarrollo poco transparente de las acciones de los legisladores de cara a los ciudadanos, así como las constantes anécdotas de reparto de dinero en la aprobación de leyes que benefician a sectores particulares, como la del ya famoso “hombre del maletín”, hace que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas perciban al Congreso afectado por prácticas corruptas.

VIII.3.4 El Poder Judicial

El Poder Judicial dominicano está integrado, en orden jerárquico, por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) seguida de las Cortes de Apelación, los Tribunales de Primera Instancia y los Juzgados de Paz.

Tras la reforma constitucional de 1994, los jueces de los tribunales inferiores son nombrados por la SCJ y los magistrados de la SCJ son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura³³⁵. Otras importantes novedades han sido introducidas a partir de esta reforma: creación del principio de la inamovilidad judicial, el estatuto de carrera de los magistrados, la autonomía administrativa y presupuestaria. Estas innovaciones buscan fortalecer la independencia del Poder Judicial.

La SCJ se encuentra integrada por 16 jueces, de los cuales 13 son vitalicios, ya que fueron nombrados antes de que se promulgara la ley de carrera judicial y su reglamento. Esto supone una gran limitación para el desarrollo funcional de la Suprema Corte.

Según información de la división de registro de personal del Poder Judicial, actualizada al 25

de febrero de 2004, en el país hay un total de 558 jueces³³⁶ y 4,032 empleados. Estos funcionarios prestan sus servicios en 460 tribunales a nivel nacional.

La participación de las mujeres como juezas se concentra en los tribunales inferiores: son el 47% en los Juzgados de Paz, el 39% en los Tribunales de Primera Instancia y Cortes de Apelación, y tan sólo el 31% en la SCJ.

En el país existe una Oficina Nacional de Defensa Judicial. Esta Oficina depende de la SCJ y cuenta con los servicios de 14 abogados que desarrollan su trabajo de asistencia legal en la capital del país y en la ciudad de Santiago. Esta precaria situación en la oferta del servicio de asistencia legal dificulta las posibilidades de acceso a la justicia de amplios sectores de la población, y constituye uno de los flancos débiles en lo relativo a la garantía de los derechos fundamentales de los sectores más empobrecidos del país.

Lo anterior, junto a la disposición del nuevo Código Procesal Penal³³⁷, que dispone la nulidad de todos los actos procesales en los que no se encuentre presente el abogado defensor, ha llevado a plantear como una necesidad impostergable el establecimiento del servicio de defensa pública a nivel nacional.

Además de la mencionada Oficina Nacional de Defensa Judicial, en el país existe la figura del abogado de oficio. Éste es un profesional que depende del Poder Judicial y cuya labor consiste en asistir a las personas de escasos recursos económicos.

Cabe señalar que el trabajo cotidiano de este funcionario contribuye muy poco a promover el acceso a la justicia y a garantizar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Baste decir que su intervención se limita a ofrecer asistencia en la sede judicial, cuando ya toda la fase de la investigación preliminar tanto a nivel del Ministerio Público como del juez de instrucción ha pasado. En la actualidad, y conforme información oficial de la SCJ, existen en el país un total de 118 abogados de oficio.

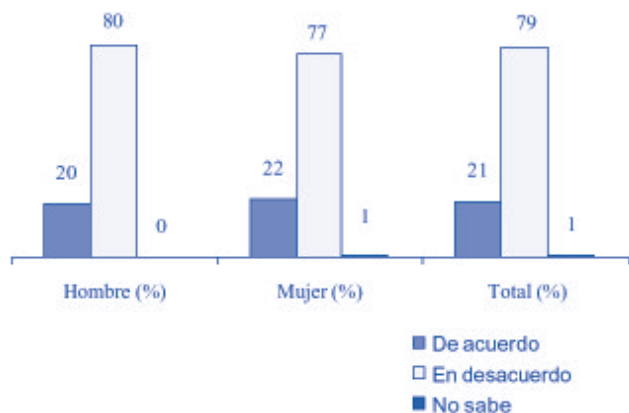
Desigualdades ante la ley

En República Dominicana, la desigualdad económica y la desigual distribución del ingreso también se manifiesta en el plano de la aplicación de la ley.

El ideal de igualdad de todos ante la ley permanece en el terreno de la ficción constitucional

Gráfico VIII.5

Percepción de la ciudadanía acerca de la igualdad de los ricos y los pobres ante la ley, por sexo, 2003



Fuente: CIES 2003.

y no se manifiesta en el terreno de la vida cotidiana de millones de personas a las que su situación de pobreza no les permite recibir un tratamiento digno.

Según el último estudio realizado por el PNUD sobre la democracia en América Latina (PNUD 2004a), en República Dominicana sólo el 22% de la población cree que los pobres hacen valer sus derechos³³⁸.

En otras palabras ser pobre, vivir en un barrio marginal, tener dificultad en el acceso a una adecuada formación educativa, disponer de bajos niveles de ingresos para llevar a cabo una vida digna, son situaciones que se agravan por el hecho de que ellas determinan una situación de desventaja en relación a las posibilidades de hacer valer los derechos que para todos reconocen por igual la Constitución y las leyes.

El Gráfico VIII.5 pone de manifiesto la percepción de que no existe en el país el imperativo del estado de derecho. En efecto, el 78.7% de la población entrevistada en el estudio del CIES considera que no existe igualdad en la aplicación de la ley. Esta diferencia viene dada por la clase social a la que el individuo pertenece. Esta percepción es prácticamente la misma en hombres y mujeres.

La creación de una instancia de protección de la ciudadanía frente a los abusos y discriminación por parte de la administración pública se constituye en una herramienta fundamental para asegurar el debido respeto a los principios de ciudadanía que exige el desarrollo humano.

En este caso, la elección del Defensor del Pueblo (cuya ley fue aprobada en el año 2001) de manera transparente, con la participación de la ciudadanía y asegurando los recursos institucionales, económicos y humanos necesarios, sería un aporte clave a los derechos de ciudadanía.

Como evidencia el Gráfico VIII.6, la ciudadanía dominicana percibe que la justicia es un derecho que se le niega en lo mínimo elemental: el acceso. El 90% de los ciudadanos y ciudadanas consideran que no tiene acceso fácil a la justicia.

Según el informe del PNUD citado más arriba (PNUD 2004a), en República Dominicana la cantidad de defensores públicos por cada 100,000 habitantes es de 0.5. Esta cantidad está considerablemente por debajo del promedio regional, correspondiente a 1.5 defensores públicos por cada 100,000 habitantes.

Es importante señalar que el estudio parte de la existencia de un total de 39 defensores públicos,

cantidad que al parecer existía en el momento de la realización de la investigación. Tomando en consideración que en la actualidad sólo existen 14 abogados dedicados a tiempo completo a las labores de defensa pública, esta proporción entre cantidad de población y defensores públicos se ve disminuida en más de un 50%.

Pero quizás el ejemplo más preocupante de la justicia dominicana se manifiesta en el caso del reciente fraude bancario que provocó una pérdida del 20% del PIB y causó una grave crisis económica, generando cerca de 1 millón de pobres adicionales entre abril de 2000 y octubre de 2003. A dos años de la denuncia ninguno de los responsables de los fraudes ha sido sancionado. Todos disfrutaron de libertad.

La justicia dominicana es deficiente. Recibe menos recursos que el promedio latinoamericano, a pesar de que tiene más jueces. Siete por cada 100,000 habitantes mientras que el promedio de América Latina es 4.9.

Hay más presos (64.5%) detenidos sin proceso o en libertad condicional que el promedio de América Latina (54.8%) (PNUD 2004a).

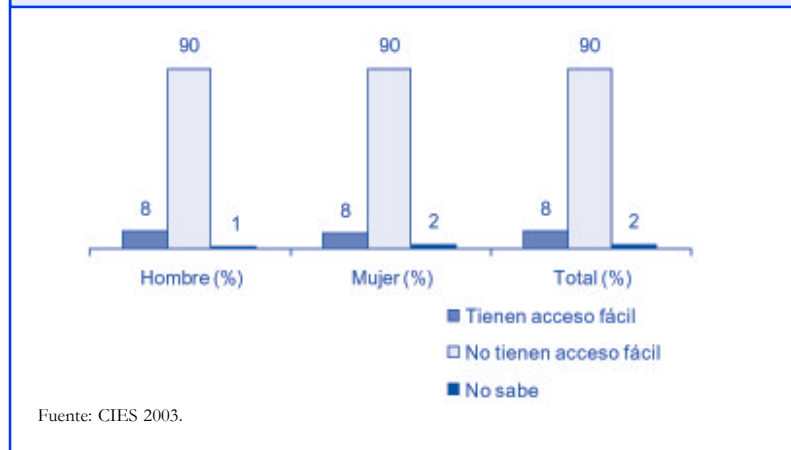
En el sistema judicial prevalece la incapacidad para solucionar los casos penales. Aproximadamente, en el 80% de los casos que llegan hasta la justicia las víctimas no ven satisfechas sus demandas debido a la lentitud del sistema, y en sólo en el 20% de los casos hay condenas o descargos.

La base de las estadísticas judiciales de los últimos dos años y tres meses revela que en 2003 los jueces penales dictaron 76,421 sentencias definitivas, pero de éstas sólo el 83.5% se trató de “prescripciones”³³⁹. En 2002, las prescripciones

En República Dominicana, hay más presos sin proceso o en libertad condicional, que el promedio de América Latina.

Gráfico VIII.6

Percepción de la ciudadanía acerca del acceso de los más débiles a la justicia, 2003



**El Poder Ejecutivo
es percibido como
ineficiente, el Poder
Legislativo, como poco
transparente,
y la Justicia,
mediada por los
intereses económicos.**

alcanzaron el 80.9%. Para el Distrito Nacional, desde 2000 hasta el primer semestre de 2004, los jueces penales emitieron 14,629 condenas y descargos, pero declararon la prescripción de 62,935 expedientes; es decir, el 81.1%³⁴⁰.

Un resumen sobre el diseño institucional

En este apartado se han analizado las estructuras institucionales formales. De las cuales se puede concluir que las reformas constitucionales no han respondido a un interés genuino de desarrollo del país, más bien han sido acomodados a intereses particulares. El Ejecutivo y la administración pública son ineficientes, el poder está centralizado en el primero, no hay mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas y muy poco control ciudadano sobre las acciones del Estado.

El Poder Legislativo se percibe como poco transparente e ineficiente, y con alto nivel de corrupción. El Poder Judicial, a pesar de las reformas, sigue siendo visto como de difícil acceso y discriminatorio; y la justicia es percibida por la población como mediada por los intereses económicos.

VIII.4 ACTORES, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Durante los doce años del gobierno de Balaguer (1966-1978), y desde el comienzo del proceso de democratización en el año 1978, los partidos políticos dominicanos han desempeñado un papel clave en la gobernanza, por cuanto son canales principales de representación política. Pero junto a este papel destacado, hay que mencionar también que los partidos cuentan con una débil institucionalización democrática y son objeto de una fuerte desafección social. En este apartado nos ocuparemos de examinar todos estos aspectos, y lo haremos desde una doble perspectiva: organizativa, esto es, analizando la organización, características y funcionamiento interno de los partidos; y sistémica, es decir, analizando la red de relaciones que tiene lugar entre los partidos.

VIII.4.1 Los partidos políticos y su función de representación de intereses ciudadanos

Uno de los principales problemas que aquejan a los partidos políticos dominicanos tiene que ver con la existencia de una cultura rentista de la

política y del poder: los partidos tienden a no concebir la política como un espacio público, sino como una extensión del espacio privado, como una plaza que permite satisfacer intereses particulares. Esta concepción patrimonialista está en la raíz de las principales características de los partidos dominicanos; a saber: clientelismo, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna.

De este entendimiento patrimonialista de la política se deriva la primera característica apuntada: clientelismo.

El clientelismo, si bien es permanente, es especialmente visible en períodos electorales, cuando admite diversas variantes, pero sobre todo tres: la compra del voto, dirigido especialmente a los sectores más empobrecidos; la participación de grupos económicos en el financiamiento de las campañas, lo cual supone deudas que serán pagadas con recursos públicos una vez el partido llegue al poder, y la promesa de cargos públicos a personas capaces de movilizar apoyo al partido dentro de una colectividad.

Otra característica importante de los partidos políticos dominicanos, y que está vinculado a lo anterior, es su bajo perfil ideológico. Son partidos más volcados a obtener posiciones de poder a cualquier precio que a articular un ideario y proyecto político diferenciado. Este bajo perfil ideológico es indicativo de la ausencia de alternativas programáticas y de proyectos de país, la cual ha permitido que los dos partidos situados más en el centro (PRD y PLD) hagan pactos coyunturales con el partido situado más a la derecha (PRSC), a partir de ventajas electorales y personales, y no desde una agenda programática de desarrollo nacional. Esto explica el acelerado grado de volatilidad electoral.

El caudillismo es otro rasgo de los partidos. Hasta la desaparición física de los tres grandes líderes de los partidos mayoritarios, los partidos tuvieron una alta dependencia de éstos, quienes se comportaban como caudillos. Además, los partidos tienen una estructura funcional autoritaria y vertical.

La democracia dominicana se ha fundamentado en una relación líder-masa, no en la capacidad del sistema político para incluir las clases populares en ciertos niveles de la toma de decisiones institucionales que vayan más allá de elecciones cuatrienales. La presencia del pueblo en el Estado y en los partidos políticos se halla de forma *amorfa*³⁴¹. Las consecuencias de este manejo

de los partidos políticos son varias, pero para el caso conviene destacar dos: una alta dependencia del partido respecto a los líderes que controlan los centros de poder y un elevado déficit de democracia interna. En efecto, en los partidos políticos dominicanos, en menor y mayor grado, se observa una carencia de debate interno, la opacidad en la toma de decisiones y la falta de unos mínimos democráticos en los procedimientos de designación de los candidatos a cargos electorales.

Cabe destacar que los partidos están institucionalizados, pero no conforme a una lógica democrática, y presentan un considerable nivel de funcionamiento disciplinario en el Congreso. La clave de ello radica en la capacidad de los partidos para repartir con efectividad favores y prebendas a cambio de unidad y lealtad a la cúpula partidaria. Sin embargo, mientras no se haga frente de una manera decidida a la débil institucionalización democrática de los partidos no se podrán combatir eficazmente algunos de los problemas y obstáculos que frenan el desarrollo, tales como el clientelismo, la corrupción, la falta de transparencia o la debilidad en el control y rendición de cuentas a la gestión pública.

VIII.4.2 El sistema de partidos como espacio de articulación y consenso de agendas de desarrollo nacional

Los partidos juegan un papel fundamental en el proceso de formación de voluntades, de la creación de apoyo para la élite política en el gobierno y de legitimación del sistema político. En las actuales democracias, los partidos son los actores principales que vinculan a la sociedad con el Estado, siendo ésta su función primordial e insustituible en el modelo de democracia representativa³⁴².

En lo referido a su capacidad para canalizar las preferencias de la ciudadanía, los partidos políticos dominicanos mantienen una convocatoria electoral fluctuante de alrededor de un 75% y algo más del 50% de convocatoria electoral, según sean elecciones presidenciales y generales, respectivamente, conservando raíces más o menos estables en la sociedad y participando de manera sistemática en los procesos electorales desde 1978.

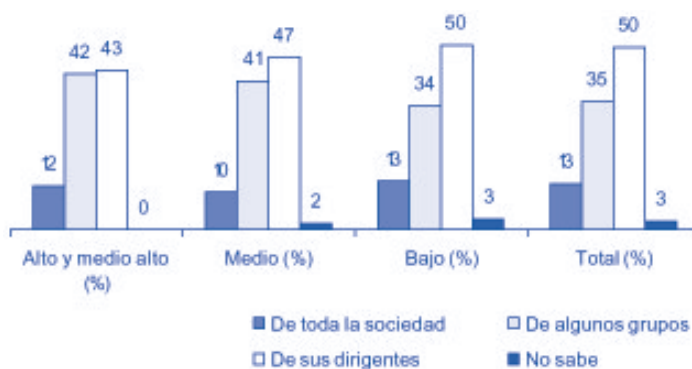
El sistema de partidos está limitado para impulsar agendas de desarrollo fundamentadas en el fortalecimiento de los derechos políticos y

civiles, y ampliar, de manera equitativa y eficiente, los derechos sociales. El modelo de alta centralización y baja institucionalización genera un amplio margen de ejercicio personalizado del poder, permitiendo el manejo de lo público como un patrimonio a ser repartido entre los que gobiernan. El poder político se convierte, entonces, en un medio de *status*, movilidad social rápida, tráfico de influencias y surgimiento de *nuevos empresarios*³⁴³. Tan sólo el 13 % de la ciudadanía considera que los partidos representan *los intereses de los ciudadanos*, en cambio, el 35% y el 50% afirma que los partidos representan *los intereses de algunos grupos y de sus dirigentes*, respectivamente (ver Gráfico VIII.7).

Los partidos políticos presentan serias dificultades en cuanto al respeto a las reglas de juego democrático para la solución de conflictos y articulación de demandas ciudadanas. En momentos de crisis políticas han tenido que ser auxiliados, presionados y arbitrados por organismos internacionales y gobiernos extranjeros (OEA, embajadas) y nacionales extrapartidos (Iglesia católica, organizaciones civiles), para legitimar lo pactado. Esto expresa una alta desconfianza entre los actores principales de intermediación política Estado-sociedad, lo cual imposibilita llegar a acuerdos en la construcción de agendas compartidas de desarrollo. Esta debilidad también afecta la confianza de la ciudadanía hacia los partidos. Como evidencia, se cita que tan sólo un 13.1% de los ciudadanos y un 8.5% de las ciudadanas confían mucho y

Gráfico VIII.7

Percepción de la ciudadanía acerca de los intereses que defienden los partidos políticos, por nivel socioeconómico, 2003



Fuente: CIES 2003.

bastante en los partidos, para un promedio nacional de 11% (ver Gráfico VIII.8).

La fragilidad del sistema de partidos también se ha puesto de manifiesto en los momentos de alianzas electorales, las cuales han sido débiles y no se han sustentado sobre la base de agendas programáticas perdurables. Esto se debe a la lógica de “suma cero” del presidencialismo, según la cual “el ganador se lo lleva todo”, permitiendo al Presidente gobernar solo, ya que puede disolver al día siguiente de las elecciones los pactos que originaron la alianza. Estas condiciones hacen del sistema de partidos uno “informalmente institucionalizado”, o, en palabras de Mainwaring y Scully, en un “sistema de partidos semi-institucionalizado”³⁴⁴.

VIII.4.3 El sistema electoral y el dilema de la participación política y la institucionalidad

La importancia de los sistemas electorales para el desarrollo humano estriba en que los mismos posibilitan una mejor calidad de participación política, en tanto que condicionan la competencia entre los partidos políticos, fijando ciertas imposiciones y modelando los comportamientos de los distintos actores³⁴⁵. Es decir, la calidad de la participación política de la ciudadanía está constreñida por las reglas de competencia que los sistemas electorales imponen.

En República Dominicana, la Junta Central Electoral (JCE) es el organismo responsable de

llevar a cabo y supervisar la realización de los actos electorales. Posee autonomía presupuestaria y administrativa, y sus jueces son nombrados por el Senado. Con frecuencia, la JCE no ha ejercido sus funciones de acuerdo a lo que instituye la normativa electoral, sino a partir de las preferencias partidistas de los incumbentes que componen dicho organismo.

Hasta las reformas electorales de los años 1995 y 1997, el sistema electoral dominicano posibilitaba el arrastre presidencial: las elecciones presidenciales, legislativas y municipales coincidían en fecha, se utilizaba una papeleta y el elector tenía sólo un voto para elegir al Poder Ejecutivo, Legislativo y a las autoridades municipales. Además, las listas eran cerradas y bloqueadas. Para la adjudicación de los escaños en las circunscripciones se aplicaba el sistema D’Hont.

Con la Reforma Constitucional de 1994, y las reformas electorales de 1995, 1997 y 2002 el sistema electoral dominicano se recompuso quedando instaurada la doble vuelta³⁴⁶, la separación, por dos años, de las elecciones presidenciales de las elecciones congresuales y municipales, los distritos uninominales para las elecciones de los representantes a la Cámara de Diputados en algunas demarcaciones, los regidores municipales, la cuota de 33% para candidaturas femeninas, y la modificación del régimen de financiación de los partidos políticos.

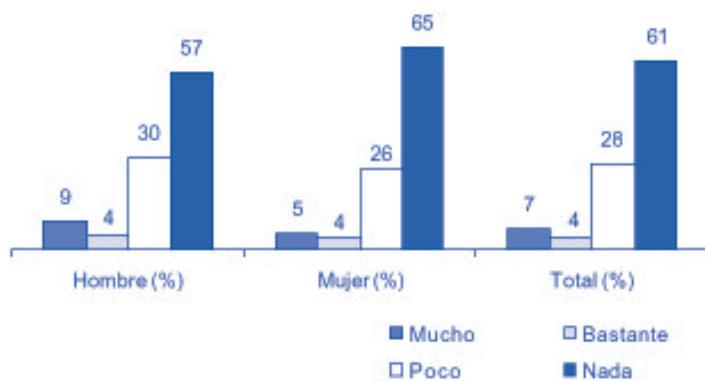
En República Dominicana existe una alta concurrencia electoral en las elecciones presidenciales, alrededor de un 75%. Este alto porcentaje favorece la legitimidad del Presidente elegido según la fórmula de la doble vuelta. La doble vuelta también propicia el voto “estratégico”³⁴⁷ de los electores, ya que como el elector está más limitado en la segunda votación, es altamente probable que tenga que optar por su segunda o tercera preferencia inicial³⁴⁸.

Con la separación, por dos años, de las elecciones presidenciales de las elecciones legislativas y municipales se buscaba evitar el arrastre presidencial, no sólo desde la perspectiva normativa, sino también desde la fuerza cultural que tienen los líderes presidenciables.

Con la modalidad de circunscripciones electorales para las elecciones de los representantes a la Cámara de Diputados y las asambleas municipales se buscaba acercar a los candidatos a sus electores/as, así como disminuir el peso de los caudillos nacionales. Como ésta reforma no fue acompañada de otras, por ejemplo, la ley de

Gráfico VIII.8

Nivel de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, por sexo, 2003



Fuente: CIES 2003.

partidos, la institucionalización y efectividad de las primarias y el régimen de financiamiento de las campañas políticas, el resultado ha sido el surgimiento y fortalecimiento de pequeños caudillos locales.

El aumento de las candidaturas femeninas a un 33% supuso un avance significativo desde el plano normativo. Sin embargo, la reforma no se ha correspondido con la realidad. El Gráfico VIII.9 evidencia la débil presencia de las mujeres en el Ejecutivo de los gobiernos locales durante las últimas dos legislaturas.

El otro cambio importante, ocurrido en el año 1997, hace referencia a la modificación del régimen de financiación de los partidos políticos por parte del Estado. El hecho de no regular el apoyo económico privado deja a los partidos a la merced de corporaciones económicas, quienes, en algunos casos, por ejemplo, financian por adelantado la evasión fiscal, compran impunidades, complicidades y abren las puertas del narcotráfico.

Los procesos electorales en el país han convivido con serios déficit en cuanto a su administración. La crisis electoral del año 1994 puso al descubierto el peligro de que los partidos políticos siguieran manipulando el único espacio institucionalizado por donde la ciudadanía puede participar en el ámbito político: el voto.

El consenso político, a partir de la crisis electoral de 1994, de administrar las elecciones apegadas al principio de respeto a la voluntad ciudadana se reflejaron en las percepciones de los ciudadanos. Según los datos de la encuesta DEMOS, sólo el 41% de los ciudadanos confió en las elecciones del año 1990; en cambio, el 76% avaló la pulcritud de los resultados de las elecciones presidenciales llevadas a cabo en el año 1996, ascendiendo al 78% para las elecciones presidenciales del año 2000.

En cambio, los conflictos suscitados, desde entonces, en la elección de los jueces de la Junta Central Electoral, algunos con conocidas tendencias partidistas, provocaron que esta confianza disminuyera de forma vertiginosa. Según la encuesta realizada en diciembre del año 2003 por el Centro de Investigación y Estudios Sociales (CIES), sólo el 48.4% de la ciudadanía confiaba en que la Junta Central Electoral administraría de manera imparcial las elecciones presidenciales del año 2004.

Las reformas a la Ley Electoral de los años 1995, 1997 y 2002, a pesar de sus limitaciones, han supuesto un antes y un después en el ejercicio

de la administración electoral. Se ha mejorado la capacidad de gestión de la Junta Central Electoral, se ha avanzado en los mecanismos de transparencia, de votación y se avanzó en la representación femenina.

VIII.4.4 La sociedad civil en la lucha por la institucionalidad

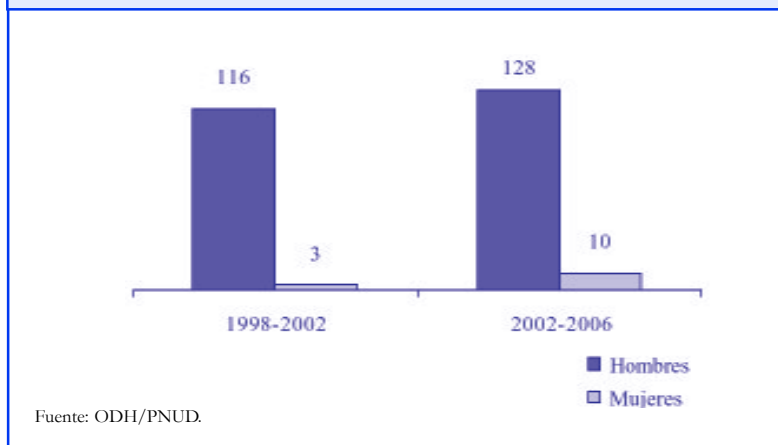
Es bien sabido que la calidad de la democracia y los resultados de las políticas no sólo dependen de las instituciones formales gubernamentales, sino también de la red organizativa que transmite valores democráticos y posibilita pactos corporativos con el Estado en torno a políticas sociales específicas³⁴⁹. En este sentido, interesa saber acerca de las organizaciones civiles y su aporte a la institucionalidad democrática.

Analizar las características de la sociedad civil dominicana remite a las características del Estado en el que se desarrolló, puesto que la sociedad civil aquí se entiende desde su componente relacional; es decir, su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado³⁵⁰.

Desde la caída de la dictadura de Trujillo se pueden definir cuatro etapas claramente diferenciadas en torno al desarrollo de la sociedad civil. La primera comienza con la muerte del dictador, en 1961, y el posterior inicio del primer proceso de transición democrática que se concretó en las elecciones del año 1962. La victoria del PRD generó una efervescencia entre los grupos sindicales y profesionales que comenzaron a estructurarse y organizarse incipientemente, conviviendo con

Gráfico VIII.9

Relación de género en los gobiernos locales, según períodos de la Asamblea legislativa, número de funcionarios, 2003



organizaciones recreativas de carácter cívico dedicadas principalmente a actividades lúdicas, sociales y culturales³⁵¹. Juan Bosch argumenta que entre las razones que permitieron el golpe de Estado de 1963 estaban la ausencia de una clase media y la falta de una sociedad civil organizada unido a un sistema de partidos débil. No existía una sociedad civil articulada, debido a la herencia dejada por la dictadura, la cual no permitió manifestaciones organizadas, exceptuando algunas actividades de la Iglesia católica y de grupos afines al régimen.

En la década de 1970 se dio inicio a la segunda etapa de la sociedad civil, caracterizada por el surgimiento de las comunidades eclesiales de base al amparo de los cambios definidos por el Concilio Vaticano II, la Teología de la Liberación y, más específicamente, las Conferencias latinoamericanas de Medellín (1968) y Puebla (1979).

Las comunidades eclesiales de base centraron su trabajo en las zonas populares (tanto rurales como urbanas) desfavorecidas. Otros movimientos con ideología marcadamente antibalaguerista fueron desarrollándose en esta época, como es el caso de los clubes culturales. La participación de la sociedad civil estuvo orientada a favor de los derechos civiles y políticos: es decir, libertad de expresión y de pensamiento, libertad política, libertad de organización y algunas reivindicaciones sectoriales. Si bien estos grupos no poseían una afiliación política particular, muchos de sus militantes apoyaron al PRD en las elecciones del año 1978.

Durante el Gobierno del PRD se logró una mayor vigencia de los derechos políticos, una mayor competitividad política, mayores garantías para el ejercicio de la libertad de organización y una ampliación de los sectores sociales que participan del debate público³⁵².

El perfil de los componentes de las organizaciones de la sociedad civil de entonces era de bajo nivel organizativo, con una marcada dependencia de los partidos políticos y con un débil nivel de profesionalización. Era, pues, la manifestación de la mayoría de la población en un país con un alto índice de analfabetismo, con importantes limitaciones en su desarrollo económico y con una “cultura del tutelaje” fruto de la larga tradición dictatorial.

La revuelta popular de abril de 1984 marca el inicio de la tercera etapa de la sociedad civil dominicana. Dicha revuelta estuvo motivada por una mejora en la calidad de vida y una mayor

participación política, mediatizada por la influencia de los partidos de izquierda y los grupos religiosos. Durante esta etapa, las manifestaciones de la sociedad civil fueron contestatarias, logrando impactar en las estructuras del sistema político. En este contexto, las exigencias de la ciudadanía se orientaban a reivindicaciones sociales y económicas³⁵³.

A partir de la década de 1990 surge la cuarta etapa, caracterizada por un variado modelo de participación que había empezado a mediados de la década de 1980. Las organizaciones de la sociedad civil irrumpieron en el escenario político dominicano como un nuevo actor capaz de negociar con el Estado, desde espacios de presión, proposición y articulación en proyectos específicos. Surgieron nuevos movimientos sociales -mujeres, organizaciones territoriales, religiosas, ambientalistas- que partieron de la crítica de la falta de representatividad y burocratización de los partidos políticos, del Congreso y de las representaciones sindicales. Es decir, de las instituciones representativas tradicionales, buscando introducir elementos de transformación de la vida pública y nuevos espacios de derechos ciudadanos en el ejercicio de la ciudadanía³⁵⁴.

Más allá de las organizaciones profesionales, independientes y con respaldo financiero internacional, en República Dominicana conviven organizaciones de la sociedad civil local no profesionalizadas y con menores recursos para conseguir financiamiento internacional. Pero su poder de influencia en las bases y su capacidad de convocatoria han generado vínculos estratégicos con las organizaciones más profesionalizadas. Ambos tipos de organizaciones se declaran independientes de los partidos políticos y tienen una mayor confianza en el sistema democrático representativo, a la vez que presionan y formulan propuestas para que el sistema político sea más participativo.

El desarrollo de redes entre organizaciones de distinto tipo y el compromiso con relación a temas públicos de interés nacional potenció la interrelación entre organizaciones. Según Jorge Cela, S.J., la evolución de las organizaciones de base y su crecimiento en términos de propuestas, sintetizado en el lema: “Protestas con propuestas”, se deben a la complementariedad con las ONG más profesionalizadas, las cuales han logrado alimentar con propuestas técnicas los intereses de las organizaciones de base. También han influido

las organizaciones profesionales y académicas, que han sabido unir sus intereses gremiales o presupuestarios con demandas que representan intereses más generales o solidarios³⁵⁵.

Desde finales de la década de los noventa y principios de 2000 existieron importantes avances en términos de complementariedad entre estos dos “tipos de organización”, cristalizadas en experiencias de trabajo compartidas y en la institucionalización de redes de encuentro y participación, aunque este proceso se da de manera discontinua y sin perspectivas claramente objetivas de articulación³⁵⁶.

Uno de los retos al que se enfrenta la sociedad civil dominicana hacia fuera estriba en hacer más horizontal sus opiniones públicas. La existencia de dos o tres organizaciones que crean opinión no debe implicar la anulación de otras voces. La diversidad de opiniones es un sello constitutivo de la sociedad civil.

Lo anterior no invalida la articulación de los grupos sociales en torno a temas estratégicos de interés público, todo lo contrario. En la sociedad actual, para que esas voces sean efectivas, deben ser articuladas en la diversidad. Más que la representatividad de algunas organizaciones que crean opinión pública, lo más importante es preguntarse si representan demandas sociales sentidas por la mayoría de la población dominicana, sobre todo, de aquellos sectores de la población que no tienen acceso a los medios de opinión para que sus demandas sean escuchadas en los circuitos de toma de decisiones.

Por todo lo dicho, y más allá de las debilidades, el camino transitado por las organizaciones de la sociedad civil dominicana ha sido importante. Las organizaciones han sabido utilizar las “ventanas de oportunidad” que el contexto nacional e internacional les fue otorgando.

Los procedimientos de observación electoral llevados adelante por Participación Ciudadana, las reformas al Poder Judicial, la participación en la Comisión de Reforma del Estado instaurada por el Ejecutivo o las iniciativas de gestión asociada, Comunidad Digna y la Comisión Barrial, las propuestas de participación y respeto a los derechos de las mujeres, entre otras, son algunos signos que deben ser institucionalizados, debido a que esta cooperación se da de manera discontinua ya que depende de la voluntad del ministro o gobierno de turno y no desde la institucionalidad.

VIII.5 A MANERA DE CONCLUSIÓN: RETOS PARA LA INSTITUCIONALIDAD DOMINICANA

En el desarrollo de este trabajo hemos argumentado que la institucionalidad dominicana es excluyente. Una serie de debilidades la posicionan en una situación de fuerte desventaja para impulsar los valores y principios del desarrollo de una ciudadanía libre. Dichas debilidades están relacionadas con el diseño formal, así como por su práctica informal.

En este capítulo se abordó una discusión entre democracia y desarrollo humano, y entre esta última y las instituciones, destacando la influencia recíproca entre estos tres elementos. Es decir, el carácter instrumental de la democracia para ampliar los derechos ciudadanos y del desarrollo humano como creación de capacidades y oportunidades que contribuyen a sostener a la democracia. Además de destacar la función de una institucionalidad basada en un Estado eficiente y con capacidad reguladora capaz de garantizar derechos y hacer cumplir las normas.

Se analizó el proceso de transición democrática, concluyendo que en República Dominicana se han producido cambios políticos sin reformas institucionales, identificándose las debilidades institucionales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Se discutió el tema de los actores, la representación y la participación social, destacando el carácter patrimonialista de la política; es decir, la concepción de la política y del poder como una extensión del espacio privado y no como un espacio público, lo cual ha llevado a que en los partidos políticos predominen prácticas clientelistas, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna.

Finalmente, a lo largo del capítulo ha estado presente que los niveles de deterioro institucional no son compatibles con la posibilidad de lograr una inserción incluyente y renovada en el proceso de globalización. Esta institucionalidad ni siquiera es funcional a quienes se han beneficiado de ella, ya que el modelo económico, social e institucional se está agotando. Aún repitiendo las mismas prácticas de la década pasada, los resultados no garantizan el crecimiento de la actividad económica ni el mejoramiento del bienestar general, aunque algunos pocos resulten más ricos.

El deterioro institucional no es compatible con la posibilidad de lograr una inserción internacional incluyente y renovada.

Es necesario un pacto social que remodele la institucionalidad dominicana, que la haga funcional a los desafíos de la globalización, que haga cumplir las leyes y las normas, que garantice la justicia y el estado de derecho, que doblegue voluntades, que fortalezca a los partidos políticos, que constituya un verdadero espacio de lo público, que establezca prioridades, que promueva la modernización del Estado y garantice la participación.

En este contexto, la institucionalidad dominicana amerita de cambios importantes en seis

grandes áreas, de tal forma que la hagan más incluyente y representativa de los valores de la democracia y permita una inserción internacional administrada y participativa. A saber, se requieren reformas en la Constitución, en la administración pública, en la justicia, en el sistema y administración electoral, en el sistema de partidos políticos y en los canales de participación y control de la ciudadanía en la gestión del Estado. Asimismo, es indispensable la voluntad política de los actores estratégicos para cumplir con sus responsabilidades políticas y legales. Estos temas serán tratados en el Capítulo IX.