

PRESIDENCIALISMO Y
DEMOCRACIA EN LA
SOCIEDAD DOMINICANA

(1994 - 2010)

PRESIDENCIALISMO Y
DEMOCRACIA EN LA
SOCIEDAD DOMINICANA

(1994 - 2010)

Flavio Darío Espinal
Christopher Mitchell
José Oviedo
Juan Miguel Pérez
Miguel Valera Montero
Manuel A. Valerio Jiminián

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA MADRE Y MAESTRA
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales

Colección Ciudadanía y Políticas Públicas
Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

Clasificación y Catalogación:

Presidencialismo y democracia
en la sociedad dominicana/ Flavio
Darío Espinal... [et al.]
Santo Domingo: PUCMM/CUEPS, 2012.
352p. : ilus.; 23 cm.

1. Gobierno presidencial -1994-2010-
República Dominicana. 2. Presidentes-
República Dominicana. 3. Democracia-
República Dominicana. I Espinal Flavio
Darío. II Pontificia Universidad Católica
Madre y Maestra. Centro Universitario de
Estudio Públicos y Sociales.

RD
321.8042097293
P933d

© 2012
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo, República Dominicana

ISBN: 978-9945-8790-2-5

Edición al cuidado de:
Ramonina Brea, Daiana Báez y Vimad González

Diseño Editorial
por Lenia Rosario
en Amigo del Hogar
Impresión: Amigo del Hogar

IMPRESO EN REPÚBLICA DOMINICANA
PRINTED IN DOMINICAN REPUBLIC

PRESENTACIÓN

Las diferentes intensidades y ritmos de la democratización en la República Dominicana, transcurrida durante más de tres décadas, no han provocado más que la afirmación del presidencialismo. Su perdurabilidad y consistencia se arraigan tanto en la práctica política, y las instituciones como en las representaciones y valores.

Aún bajo el impulso democratizador, los rasgos del gobierno presidencial de concentración y personalización del poder, centralidad decisoria y posibilidades para el exceso en el ejercicio del poder, ¿han permanecido lo suficientemente firmes como para erosionar la más mínima certeza de su real atenuación?

La perspectiva de este estudio sobre el presidencialismo y la democracia se aleja con premeditación de la perspectiva aportada por la ingeniería constitucional utilizada por reputados autores como Sartori¹, ya que no suele incorporar la complejidad constituida por los actores, la cultura política, la informalidad, las dinámicas políticas o socioeconómicas. Es apropiada la crítica de D. Nohlen, quien al diseño institucional de Sartori, le contrapone el análisis histórico-empírico, en el cual las instituciones son pensadas en función de procesos históricos y tradiciones políticas, así como de regularizaciones de prácticas sociales.²

Por otra parte, aún reconociendo los aportes realizados, ya ha sido superado el debate acerca del parlamentarismo opuesto al presidencialismo, mediante el cual se contrastaban las bondades o las obstrucciones de uno y otro para la permanencia de la democracia. Dejando de lado la expectativa de un cambio hacia el parlamentarismo como la pura condena aprio-

¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

² Véase Dieter Nohlen y Mario Fernández (Ed.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

rística del presidencialismo, este estudio pretende situarse en el terreno de las realidades como también del arraigo y vigencia del presidencialismo dominicano, con el fin de analizar las maneras en que se presenta esta forma de gobierno y su incidencia en el derrotero de la democracia.

Al igual que en América Latina, el país ha experimentado una mutación de la vida política con la disolución del carácter estable de las identidades políticas, la oscilación de las adhesiones y simpatías partidarias, los cambios de los mapas socioeconómicos, el debilitamiento de las organizaciones sociopolíticas, la desconfianza política, la fluctuante protesta popular o juvenil, el declive de la soberanía, la incidencia de actores fácticos y las formas de hacer política bajo el influjo mediático³. La figura extrema es la de una democracia de “audiencia” que se habría instalado gracias a la incidencia del espacio público mediático⁴.

El presidencialismo dominicano ha sido profusamente anatematizado y abundan los textos condenatorios como también se multiplican los alegatos para el reforzamiento de un control recíproco de los poderes del Estado, entendido como antídoto al deslizamiento hacia los excesos del poder. Desde el pensamiento constitucionalista de origen elitista-conservador, tal como lo ha establecido R. Gargarella⁵, se aboga con bastante frecuencia para que el sistema de “frenos y contrapesos” realmente funcione. Sin embargo, es necesario, reflexionar todavía más sobre las nociones de “equilibrio” de poderes o sobre el sistema de “frenos y contrapesos”, desde una perspectiva diferente a la usual en el medio dominicano.

Llegados a este punto realizamos la existencia de diversos presidencialismos en América Latina según haya sido la dinámica del sistema partidario y los cambios acontecidos. Así, en varios casos (Chile y Uruguay), el presidencialismo acusa cierto apartamiento de los rasgos prominentes del presidencialismo acentuado (poder personalizado, decisionista, preeminencia sobre los demás poderes y con cierta impermeabilidad a las relaciones con los partidos) para encontrar en algunos de ellos “mejorías en el balance institucional y político, una moderación del poder presidencialista y ciertas tendencias cooperativas que modulan el patrón de competencia entre los partidos”⁶.

³ Véase Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza, 1998. Este autor reflexiona sobre una “crisis de representación”.

⁴ Ya desde la década de los noventa los estudiosos del fenómeno político latinoamericano habían caracterizado tal novedad. Véase Carina Perelli y otros, *Partidos y clase política*, San José: IIDH-CAPEL, 1995. Y el espacio público cubierto por los medios de comunicación no es más que el vaciamiento de la política.

⁵ *La Justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona: Ariel, 1996.

⁶ Jorge Lanzaro y René Antonio Mayorga, “Presentación” en Jorge Lanzaro

En la diversidad de situaciones latinoamericanas se escenifica la irrupción de nuevos liderazgos presidencialistas muy diversos, como los denominados neopopulistas, los contingentes, los “liderazgos de popularidad”⁷ que, a pesar de su carga de cambio, asumen su liderazgo con los atributos más pronunciados del presidencialismo, verbigracia el caso venezolano o el propio caso dominicano con su apelación a la modernización y al progreso. Otros liderazgos conducen a presidencialismos de “compromiso” o de “coalición” en realidades muy diferentes y que permitirían abrir cauces a la consolidación de la democracia.⁸

Incluso en situaciones como la argentina, caracterizada por desafecciones, debilidades partidarias, dificultades de representación, I. Cheresky pondera que, en un ambiente de debilitamiento de las fuerzas políticas, los políticos perciben el presidencialismo como un elemento estimulante de la competencia política: “los liderazgos nacionales tienen un ámbito privilegiado de emergencia: la competencia en la carrera presidencial (...) El presidencialismo, por lo tanto, ha sido un formato activador y renovador de la competencia política”.⁹ Entonces podría validarse la siguiente interrogante: en el peor de los casos, el presidencialismo dominicano acentuado, ¿acaso es una opción no dictatorial para hacer frente al malestar democrático propio de las mutaciones de la vida política? O, planteado de una manera menos rotunda, en el actual presidencialismo dominicano, ¿se verifican deslizamientos importantes en sus poderes concentradores y personalistas, se generan reequilibrios de poderes que permiten atisbar la atenuación presidencial y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática?

O, por el contrario, la tenacidad del marcado presidencialismo dominicano, ¿ha sustentado una democratización conservadora, gradualista, inspirada en el sueño incierto de *El gatopardo* o, cuando menos, ha reducido los cauces para el vuelco hacia instituciones más sólidas y una vida política y social más activa e incluyente? Estas dos líneas de interrogación, posiblemente contrapuestas, aluden a una apertura investigativa, diferente a la condena apriorística del régimen presidencial o a una interpretación propia del diseño institucional que persigue una perdurabilidad de lo existente y su gobernabilidad.

En el trabajo que el sujeto lector tiene en sus manos, se pretende realizar una mirada al presidencialismo dominicano desde múltiples puntos de

(Comp.), *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 10.

⁷ Isidoro Cheresky, *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Manantial, 2008, pp. 35-39.

⁸ Jorge Lanzaro (Comp.), *Ob. cit.*

⁹ Isidoro Cheresky, *Ob. cit.*, p. 37.

vista para conocer y reflexionar sobre su arraigo y rasgos, así como su conflictiva relación y sus tensiones con la democratización. En otras palabras, además de analizar las formas de ejercicio del presidencialismo centrándose en el lapso de 1994-2010 (aunque sin reducirlo a ese breve período), se analizará si hay posibilidades para un cambio del presidencialismo hacia formas moderadas y controladas que propicien las condiciones para el fortalecimiento institucional y la consolidación democrática.

El régimen político dominicano responde a la tradición mayoritaria en la cual se asienta con bastante comodidad el hiperpresidencialismo¹⁰, el cual contiene una concentración de mayores poderes que los facultados por la Constitución y una extraordinaria capacidad de distribución de recursos. Y, por supuesto, este presidencialismo acentuado se desenvuelve divorciado del Estado de derecho y en un amplio espectro de posibilidades gracias a la reducida capacidad de los contrapesos frente al poder personalizado que lo sostiene. Y es que la institución presidencial dominicana de tipo moderno se modeló en el transcurso de la dictadura de Trujillo, de la cual, a pesar del proceso de democratización impulsado en 1961 y en 1978, conserva rasgos culturales y una pervivencia de la “jefatura”, adaptada ahora al nuevo ordenamiento.

En el período mencionado correspondiente al ciclo constitucional 1994-2010, se introdujeron reformas constitucionales y legales para la dispersión del poder y, al mismo tiempo, se produjo la desaparición de los liderazgos históricos que marcaron la política dominicana por cuatro decenios. Aguijoneada por una grave crisis política, la reforma constitucional de 1994 ideó un diseño institucional de ciertas limitaciones al presidencialismo y apoyo al fortalecimiento del Poder Judicial, lo cual encontró fuerzas políticas y sociales para su ejecución y abrió un escenario de posibilidades para la vigorización de los demás poderes; dinamismo que, sin embargo, se fue apagando. De una democratización sin reformas institucionales durante el período comprendido entre el 1978 y el 1994 y de grandes resistencias a las mismas, luego de la Constitución del 1994 se pasó a una dinámica política que visualiza un cierto gradualismo y recuperación, a un entorno pendular y a una efervescencia por los cambios jurídicos, algunos como resultados del impulso de la homogeneización globalizadora y, muchos de ellos, terminan siendo inobservados en la realidad.¹¹

¹⁰ Véase Nino, Carlos, “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia” en Carlos Nino, Roberto Gargarella, y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

¹¹ Véase Ramonina Brea, “República Dominicana entre el gradualismo y la demanda de reformas” en Wilhelm Hofmeister (Ed.), *Reformas políticas en América Latina*, Río de Janeiro: Konrad Adenauer, 2004.

A pesar de haber centrado la atención a un espacio de tiempo que se abre al futuro con la introducción de dos Constituciones, enfatizamos que el diseño institucional provisto por las Constituciones aludidas favorecen una escala de oportunidades, mas no necesariamente la posibilidad de una institucionalización democrática, ajena a los excesos del presidencialismo y del poder centrado en una persona. Para potenciar la oportunidad abierta por estas Constituciones hizo y hace falta un liderazgo innovador del poder presidencial, una mayor pluralización del poder, una decisión pública inclusiva y plural, una atenuación de los poderes fácticos, un sistema de partidos efectivo y plural que cambien el estilo de liderazgo, el modo de gobierno.

La aproximación a estos temas precisa unas breves puntualizaciones metodológicas. En este estudio se evitó la reducida concepción de la democracia procedimental o democracia minimalista. Tampoco se partió del postulado de que el sistema político está condicionado fundamentalmente por las instituciones; por el contrario, se entiende el sistema político, en este caso democrático, referido a una dinámica compleja de actores, prácticas, instituciones y cultura. Y, también en varios de los ensayos se sugiere la importancia de una reflexión acerca de supuestos no explicados como el “equilibrio de poderes”, la visión tripartita de los poderes o el control recíproco de los poderes, sin antes reflexionar, por ejemplo, en la ausencia de la legitimidad democrática del Poder Judicial o en palabras de R. Gargarella¹² sobre su carácter “contramayoritario”.

Consideramos que suscitarán gran interés los ensayos de Flavio Darío Espinal, Christopher Mitchell, José Oviedo, Juan Miguel Pérez, Miguel Valera y Manuel Valerio, quienes realizaron sus indagaciones sobre el presidencialismo dominicano al calor del planteamiento central que les propuso el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

A la espera de suscitar reflexiones y a abrir nuevos espacios para trabajos similares, el CUEPS se satisface al presentar este libro a la sociedad dominicana.

Ramonina Brea del Castillo
Directora del Centro Universitario de
Estudios Políticos y Sociales

¹² *Ob. cit.*

1

UN MODELO PARA (DES)ARMAR:
HIPERPRESIDENCIALISMO Y
POLÍTICA EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA

José Oviedo

1. PLANTEAMIENTO INICIAL

Este trabajo construye una matriz histórica, constitucional e institucional, del ejercicio del poder presidencial y la configuración de la política en la República Dominicana “moderna”, a partir de una reflexión sobre el liderazgo plebiscitario y los poderes de presupuestar, designar, distribuir e intermediar el acceso a recursos estatales. Se definirá el concepto de “hiperpresidencialismo” y su vinculación con la fundación y continuidad de un entorno caracterizado por el neopatrimonialismo, la expansión de la participación político-electoral, el funcionamiento de los partidos, el rentismo y el clientelismo. Este modelo abarca un largo período, a partir de su conformación, *de jure* y *de facto*, en la Constitución, las leyes y las prácticas estatales y políticas desde 1966, lo que sitúa las coordenadas básicas de las relaciones entre Estado, partidos y sociedad, y constituye un “modelo de éxito” para el liderazgo político dominicano en general durante las últimas décadas. Nos acercaremos a la hipótesis de que los procesos de democratización y la relación entre presidencialismo y política posteriores a ese “momento constitutivo” presentan un alto grado de continuidad y no pueden ser explicados a fondo sin reconstruir líneas fundamentales de un bloque histórico de más de 40 años. Los varios ejercicios presidenciales en ese período de tiempo no han cambiado (aún) el estado de cosas, las características fundamentales del ejercicio del poder según el modelo que construimos. Los ejercicios del poder presidencial y el liderazgo

político han creado un equilibrio estratégico¹ en el que los líderes y partidos apuestan - en una especie de acuerdo tácito - a sostener y reproducirse a través de la vinculación entre democracia, hiperpresidencialismo, neopatrimonialismo y clientelismo. En este trabajo me aproximaré a una explicación de las líneas fundamentales de este modelo de ejercicio del poder presidencial y su relación con los contornos de la política de manera transversal, es decir, poner énfasis en los elementos comunes a los diversos gobiernos de las últimas décadas.

2. LA CONSTITUCIÓN Y EL ORDEN POLÍTICO

La Constitución de 1966 fundó un modelo perdurable de ejercicio del poder presidencial, estableció su huella indeleble sobre las reformas constitucionales posteriores y que incluye, como veremos, la del año 2010. Los efectos ordenadores del régimen político liderado por Balaguer, no pueden ser reducidos a sus períodos de gobierno, sino que constituyen “ordenadores” de largo plazo, modelos de ejercicio del poder presidencial y formas de hacer política que atraviesan gestiones de gobierno y partidos diversos. Separándose tanto de la dictadura, como del liberalismo democrático del experimento de Juan Bosch y de la inestabilidad política del período inmediatamente anterior (1961-1965). Frente al miedo y la incertidumbre de la guerra, ante la fragmentación y el desgarramiento del tejido socio-político y de la estructura de poder y autoridad, el balaguerismo (1966-1978, 1986-1996), como movimiento y como régimen, reconstituyó un orden político duradero bajo nuevos términos constitucionales, institucionales y extra institucionales.

La instauración jurídica de extensos poderes presidenciales, vinculada a la intensa ampliación del Estado moderno y a la recomposición de formas tradicionales de liderazgo y autoridad, crearon un marco constitucional, un tipo de funcionamiento institucional, así como modalidades de penetración y captación de la sociedad por el Estado y el partido de gobierno, que pueden catalogarse como una vuelta de tuerca, un giro sin retorno, como un nuevo período fundacional en las relaciones entre liderazgo político, Estado, partidos y sociedad en la República Dominicana.

¹ Véase Sebastián Mazzuca, “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”, *Revista Araucaria*, año/vol. 4, n.º 7, primer semestre 2002.

El balaguerismo, y su concepto de poder presidencial, fundador de estructuras de poder estatal, nuevos dispositivos constitucionales, legales y normativos, formas de hacer política y modos de articular el Estado con los grupos sociales, conformó una respuesta histórica tanto a la dictadura patrimonial de Trujillo como al incremento general de la organización social y partidaria y la movilización política del período post-trujillista (1961-65). Bajo una Constitución “hiperpresidencialista”, orquestó un proceso de centralización política, restauración conservadora y unificación carismática, al tiempo que estructuraba selectivamente una cierta apertura política, desmovilizaba, filtraba y se abría a los impulsos y presiones democratizantes de la sociedad. Organizó un proceso de modernización desde arriba, que creaba y ampliaba intensamente las infraestructuras urbanas e interurbanas en una política de construcción de grandes obras, lo que incentivaba el aparato productivo y la formación de capitales, y propiciaba procesos de “acumulación originaria” que estimulan el crecimiento de la clase media y la urbanización.

La Guerra Civil y las elecciones de 1966 abrieron una etapa de aceleración del cambio político y división social que culminó en un pacto de reconciliación y en una resolución carismática de la crisis política. El resultado de este proceso fue una histórica reinención política y normativa del Estado y de la sociedad política que más adelante conceptualizaremos como “hiperpresidencialismo”, cuyo marco de funcionamiento del poder presidencial y la política se expresan en la continuidad de un conjunto de sus componentes y prácticas claves en los gobiernos que le sucedieron, incluido el retorno de Balaguer entre 1986 y 1996, un retorno que fortaleció las líneas básicas que trabajamos aquí.

A partir de 1966, se institucionaliza un cambio de régimen que se ha consignado como autoritario, el cual consideraremos como una constelación de elementos propios de distintos regímenes (autoritario, democrático), tipos de dominación (carismática, patrimonial, legal-racional), liderazgo (plebiscitario) y formas de estructuración política (clientelismo). Las consecuencias del balaguerismo en el régimen político democrático no deben extrañar, ya que de los cincuenta años de vida política post-trujillista, el balaguerismo ocupó el gobierno durante veintidós años, divididos en dos períodos de doce y diez años. Pero la hipótesis de este ensayo va más allá de esta constatación, y plantea que las prácticas balagueristas y post-balagueristas no han implicado necesariamente una transición hacia una democracia de mayor desarrollo institucional y ciudadano (como tantas veces se ha interpretado) sino que el balaguerismo estructuró eficazmente un régimen híbrido que en este trabajo llamamos hiperpresidencialista, el cual, pese a la existencia de procesos posteriores de modernización del Estado y democratización ha permanecido en varias de sus principales prác-

ticas institucionales y extra institucionales. Los procesos subsecuentes de cambio y modernización se han verificado en el marco de ese régimen, sin producir aún rupturas fundamentales con un conjunto de piezas que lo estructuran.

3. FUNDACIONES CARISMÁTICAS Y LIDERAZGO PLEBISCITARIO

El carisma es una relación de gran atractivo en contextos de fragmentación institucional y crisis política². El modelo iniciado en 1966 y sostenido en líneas básicas entre 1966-2010, conformó un patrón institucional y una forma de liderazgo que articuló una intensa creación de instituciones, normas y procedimientos legal-rationales con una pauta de ejercicio personal y arbitrario del poder sustentada por una legitimación carismática. De acuerdo al modo en que Max Weber³ conceptualiza al líder carismático, este es considerado por sus seguidores como una personalidad dotada de cualidades y poderes excepcionales que no son accesibles a la persona ordinaria. El liderazgo carismático construye un poderoso vínculo emocional y especial con una figura percibida como “ejemplar” que responde a circunstancias históricas inusuales. La situación económica y política anterior a las elecciones de 1966, que puede caracterizarse como una crisis política, económica, de administración y de unificación simbólica, sirvió de escenario para la emergencia de una figura carismática que, para los múltiples sectores conservadores del país, reunía todos los atributos para salvar una sociedad dividida por el caos.

La articulación y balance entre un fuerte carisma y atractivo político, la arbitrariedad en el uso del poder y el crecimiento y racionalización básica del aparato de Estado constituyó, en su complejidad y tensión, uno de los principios activos de estabilización y sostenibilidad del orden político, al dominar y trascender las circunstancias que dieron origen a la ingobernabilidad del período inmediato a la caída de la dictadura. Se daría aquí una relación inaugural entre carisma, política y democratización que, en las décadas posteriores, mediaría al régimen democrático y a los partidos

² Steven Pfaff, “Nationalism, Charisma, and Plebiscitary Leadership: The problem of democratization in Max Weber’s Political Sociology”, *Sociological Inquiry*, vol. 72, n.º1, Invierno 2002, p. 81.

³ Max Weber, *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, Berkeley: University of California Press, 1978, p. 1,121.

políticos, lo que subordina o entra siempre en tensión la lógica de las instituciones con la lógica de las personalidades. De hecho, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez, las dos figuras dominantes de la oposición a Balaguer durante más de treinta años - líderes determinantes en los procesos de democratización bajo ideologías de izquierda y socialdemócrata - configuraron su liderazgo en el sistema político a través de un sostenido vínculo entre carisma, partidos y luchas democráticas. Entre 1966 y 2010, se han generado, bajo diversos signos ideológicos, fundaciones carismático-democráticas de la organización del Estado contemporáneo y de los partidos en la República Dominicana. Como veremos, los efectos del liderazgo carismático han quedado inscritos y fijados en las instituciones y prácticas del orden democrático.

Se construye una relación y a la vez una tensión entre carisma y apertura política controlada, el liderazgo de Balaguer cimentó un régimen autoritario de carácter no militar (aunque con fuerte presencia de aparatos represivos) que produjo una apertura democrática al abrirse al principio de la competencia electoral, al tiempo que la limitó a través de la institucionalización de un poder presidencial de muy amplias atribuciones constitucionales. Una manera de equilibrar las tensiones entre autoritarismo y apertura política fue la introducción de formas significativas de liderazgo plebiscitario que terminarían por permear las formas de hacer política en el sistema político dominicano durante cuarenta años.

El liderazgo plebiscitario conjuga elementos de dictadura y democracia, moviéndose a través de esta polaridad y produce un *continuum* entre sus términos, en base a los siguientes elementos: a) se desarrolla una política del “gran hombre”, fundamentada en la aclamación popular, a la vez que esta se inscribe en la creación de medios formales institucionales y partidarios; b) se instituye una configuración democrática del sistema político y de los partidos, al tiempo que el líder-presidente no está sujeto en realidad a controles del partido o del Congreso, c) se establece una relación de confianza y fe política entre líder y seguidores mediada por la elección, cuyas coordenadas principales no responden, sin embargo, a la representación política. El líder es un guía, no un representante, aunque haya sido electo; d) la identidad política tiende a vivirse como “fusión” entre líder y seguidores, los sentimientos de pertenencia a una colectividad son mediados por el líder más que por un concepto de derechos ciudadanos; e) el líder-presidente puede tomar decisiones de políticas y designar los funcionarios y empleados públicos sin restricciones determinantes; f) el líder plebiscitario prueba los límites y restricciones del poder presidencial sobre las instituciones y la sociedad, busca escapar a las restricciones legales y comete “excesos” y abusos de autoridad; g) los partidos de masas son fundados por liderazgos carismáticos y plebiscitarios, al ser subordi-

nados a las imágenes de grandeza de la personalidad del líder (presidente/candidato/presidente-candidato) y enfatiza el liderazgo plebiscitario por encima de las definiciones programáticas e ideológicas o el desarrollo de estructuras democráticas; h) existe una escasa incidencia formal del partido en las decisiones gubernamentales; i) la democracia tiende a limitarse al ejercicio del sufragio, muchas veces efectuado bajo condiciones de intervención política desde arriba tendente a favorecer al líder plebiscitario; j) un mayor o menor grado de autoritarismo constriñe a las instituciones liberal-democráticas y genera un déficit de derechos ciudadanos; k) en los partidos, las elecciones tienden con frecuencia a convertirse en un mecanismo plebiscitario que constituye el único momento de participación política ciudadana, dándose un bajo perfil para la participación sustantiva del miembro/ciudadano común en diversos organismos; l) son frecuentes los problemas de rotación democrática y sucesión partidaria, aceitados por los intentos de reelección de los líderes, las crisis de sucesión, las tendencias a la división, problemas persistentes para la institucionalización del sistema de partidos; l) los partidos no funcionan usualmente como canales de articulación de demandas ciudadanas, constituyéndose un déficit de representación en la relación entre partido y sociedad.

Bajo estos parámetros, el liderazgo plebiscitario ha introducido un esquema político en que el líder busca legitimidad democrática a través de elecciones, pero no está particularmente interesado en gobernar democráticamente⁴. No obstante, ha sido propio de la sabiduría política de los gobernantes entender que la prescripción de toda oposición los convertiría en una social e internacionalmente inviable réplica del trujillismo. La búsqueda de la aclamación periódica de los gobernados y la instauración de un marco institucional formalmente democrático han conducido a la estandarización de las elecciones universales. El liderazgo plebiscitario, que bajo otras circunstancias y estrategias también puede moverse hacia intentos de restauración dictatorial, como lo ha hecho en otros países, eligió en este caso el camino de moverse más allá del partido único y las prescripciones dictatoriales. Organizó procesos electorales con mecanismos tanto de competencia como de coerción, estos últimos limitando el acceso, integridad y transparencia del sistema electoral hasta años recientes. El liderazgo plebiscitario ha funcionado también bajo una estrategia de disminuir la autonomía social mediante la cooptación (en el caso del primer Balaguer, también con la represión selectiva), lo que limita los derechos colectivos de los trabajadores y por ende sus capacidades organizativas y

⁴ Michael Bernhard, *Charismatic Leadership and Democratization: A Weberian Perspective*, Penn State University. Programa sobre Europa Central y Oriental, Working Paper Series n.º 43, p.10.

de negociación. El liderazgo plebiscitario se afianzó mediante una reducción de la autonomía social que se completaría, como veremos, con políticas de clientelización y asistencialismo. Esta huella todavía perdura en el tipo de relación líder-organización y los estilos de liderazgo paternalista, tutorial y vertical que se reproducen en partidos y organizaciones.

En todo caso, el liderazgo plebiscitario desplegó en su primer período una relación ambigua con las elecciones y su potencial democrático. Se construyó un espacio político tutelado, con la apertura de un margen de participación política para la opción liberal-democrática y popular de mayor peso específico (Partido Revolucionario Dominicano, PRD) y organizaciones de centro-izquierda (el entonces pequeño Partido de la Liberación Dominicana, por ejemplo). Pero esa apertura fue estratégicamente asimétrica, caracterizándose, entre otros, por el uso continuo de los recursos del Estado para ganar votantes, los déficits organizacionales y las irregularidades en el organismo organizador y de control electoral, la influencia política sobre el presidente de dicho organismo, la Junta Central Electoral (JCE), a través del control de la mayoría congresional que lo selecciona, y otros. Así, la estandarización de los procesos electorales, si bien constituyó un paso de avance hacia el potencial democrático, se articuló a un conjunto sistémico de estreñimientos, varios de los cuales aún gravitan sobre los procesos electorales, aunque en la década del 2000 la institucionalización de la JCE ha sido intensa. No fue sino hasta después de mediados de los años 90 cuando se inició el afianzamiento institucional del organismo regulador de las elecciones, no sin antes repetirse, en 1990 y 1994, el escenario de resultados electorales disputados, denuncias de fraudes e irregularidades, y conatos de crisis institucionales que aún hoy reproducen con frecuencia las primarias de los partidos políticos.

La reelección es un eje constitucional e institucional de permanencia del líder plebiscitario. En un contexto de discrecionalidad en el uso recursos del Estado, la existencia de la posibilidad constitucional de reelegirse es un incentivo para tratar de asegurar la ratificación del gobernante. La eliminación, reinstauración o limitación de la reelección ha sido un tema clave de las reformas constitucionales posteriores a 1966, incluida la de 2010. En cincuenta años, desde el fin de la dictadura patrimonial de Trujillo, casi todos los gobernantes han realizado intentos de reelegirse. De esos cincuenta años, Balaguer gobernó durante 22 años, mientras que Leonel Fernández ha gobernado 12 años, con una reelección en 2008, y un proyecto de reelección en 2011, aunque la nueva Constitución, la reforma más integral desde 1966 (2010), unida a descensos en popularidad y aceptación social, impidió finalmente la puesta en escena de dicho proyecto.

Puesto que las elecciones son, en este esquema político, el único momento de participación ciudadana en el gobierno, presidir y gobernar no implican una política de representación ni de rendición de cuentas. Esto conduce, en el gobierno y en los partidos, a excluir o minimizar las oportunidades de representación de sectores sociales y grupos organizados de interés, así como de deliberar y posicionarse en torno a políticas públicas. La política se entiende como la movilización alrededor de personalidades (presidentes y/o líder y/o candidatos). En este modelo, los partidos no se configuran como actores institucionales que inciden en el proceso de formación de políticas públicas. Al llegar al poder estatal, los políticos tampoco suelen tener un saber-hacer para cumplir roles burocráticos en escenarios de mediación y representación de intereses. Los partidos se establecen, más bien, como instrumentos de una acción de gobierno (o de candidaturas políticas) centrada en el acto de dispensar: dar, conceder, otorgar.

Las prácticas de representación, delegación y debate racional (adecuación de medios a fines públicos) son minimizadas hasta el punto en que políticos y legisladores se consideran como parte de una inmensa maquinaria de apoyos y distribuciones de ventajas y beneficios altamente individualizados o particularizados. Se reparte en el nombre del líder, y somete la acción personal y colectiva a su invocación y reduce la posibilidad de que las voces públicas organizadas impacten la toma de decisiones. Liderazgos fuertes, escasa intermediación institucional y privatización de lo público interactúan evaporando la formación de canales y redes de representación fuera de las elecciones políticas, las cuales podrían ejercer presiones organizadas hacia una política redistributiva. El liderazgo plebiscitario, pues, instituyó un modelo de organización partidaria sesgado en contra de la deliberación organizada, pluralista y pública, así como de la Constitución de ciudadanos y actores sociales en sujetos de acción política. No parece casual que las crisis de liderazgos plebiscitarios en el sistema político dominicano se traduzcan en enfrentamientos, polvaredas y fragmentaciones.

4. HIPERPRESIDENCIALISMO

En 1966 se produjo un proceso de rediseño del régimen político y de las instituciones de gobierno sin mayores obstrucciones. El ejercicio del liderazgo plebiscitario de Balaguer en un clima de postguerra y en un contexto social en que aún predominaba el sector rural, facilitó la institucionalización de poderes expansivos para la Presidencia de la República, al combinar centralización política y personalización del poder en una figura política paternal que premia y castiga. La institución del liderazgo político ejecutivo articuló una intensa acumulación de poder con la configuración de una arena política altamente personalizada⁵, en la que fue vital la persona política del primer presidente elegido bajo la Constitución conservadora de 1966. A través de formas de legitimación, tanto electorales como no democráticas, el nivel de centralización y personalización del poder presidencial fue funcional a la penetración estatal en la sociedad a través de prácticas neopatrimoniales, asistenciales y clientelistas que exploraremos. Estas coordenadas de instauración de los poderes presidenciales han tenido un efecto de largo plazo, en la medida que definieron un patrón de organización y acción política que la mayor parte de la clase política ha percibido como “exitoso”, al posibilitar un anclaje social y la continuidad en el poder estatal a través del uso de recursos del Estado con significativa discrecionalidad. Luego de planteado el tipo de liderazgo plebiscitario que facilitó su conformación, nos aproximaremos a este régimen político con la introducción también de los conceptos de hiperpresidencialismo y neopatrimonialismo, para más adelante reflexionar sobre la manera en que orquestan un potente vínculo entre asistencialismo y clientelismo que estructuró históricamente un modelo distributivo de recursos, bienes y servicios estatales de acceso no universal y particularista.

En ese contexto se articuló un concepto y práctica del Estado (y de los partidos) en que el líder político/presidente detenta, controla y distribuye poderes y recursos públicos. El “hiperpresidencialismo” y el neopatrimonialismo fueron cruciales para su institucionalización. El “hiperpresidencialismo”⁶ caracteriza a un régimen político con poderes comprensivos centralizados en la Presidencia de la República, en un entorno formal, pero no funcional, de separación de poderes. El poder pre-

⁵ Aunque se trate de otro entorno, fue muy sugerente la lectura del texto de Jo-Ansie van Wyck, “Political Leaders in Africa: Presidents, Patrons or Profiteers”, *Occasional Paper Series*, vol. 2, n.º 1, 2007.

⁶ Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto, y Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”. *Berkeley Journal of Institutional Law*. Vol. 29, n.º.1.

sidencial está investido con amplias atribuciones constitucionales y subordina al Poder Legislativo y al Poder Judicial sobre la base de subsumir las mayorías congresionales, a las cuales con frecuencia recompensa de diversos modos. La articulación de poderes constitucionalmente legítimos con una frecuente mayoría política organizada usualmente en torno a formas de liderazgo plebiscitario producidas por el presidente de la República, genera una tendencia expansiva del poder presidencial, que opera como un Poder Jurídico, pero también como un poder fáctico situado periódicamente más allá de los límites constitucionales y legales, y que con frecuencia se ejerce como un poder tutelar por encima del partido gobernante y del sistema de partidos.

La Constitución de 1966 fue un factor determinante para instaurar y legitimar el hiperpresidencialismo como modelo de ejercicio del poder presidencial. Las Constituciones son claves importantes en la formación de los regímenes políticos, al determinar las reglas de acceso al poder político y los sistemas de decisión, así como empoderar a los actores políticos en distinto grado y de diversos modos⁷.

La Constitución de 1966 rutinizó el liderazgo carismático de Balaguer con la institución de un Poder Ejecutivo básicamente independiente, con un comprensivo arco de poderes para el Presidente de la República en un entorno de fragilidad de otros poderes e instituciones del Estado, predominio presidencial sobre las fuerzas militares, y dominio de la Presidencia sobre el proceso de formulación, asignación y ejecución del Presupuesto. Sumada a las sofisticadas habilidades de líder político, al enfoque de real *politik* de Balaguer, a la represión selectiva contra líderes sindicales y políticos de izquierda, así como a su anclaje en el campesinado, y a la sostenida política de inversiones públicas para dinamizar una economía en crisis, la Constitución fue el paraguas bajo el cual el balaguerismo creó condiciones de efectividad política para el ejercicio y mantenimiento del poder. El marco constitucional de 1966, incluyendo al connotado Art. 55, que define las atribuciones presidenciales, fue establecido para potenciar la capacidad de la presidencia para ordenar el Estado y la sociedad mediante un funcionamiento institucional que le otorgara gran libertad de acción y la disponibilidad de grandes recursos. Dicha Constitución concibe al Estado, vía Presidencia de la República, como un potente estructurador del orden social. Nos preguntaremos hasta qué punto la reforma constitucional del 2010, la más amplia reforma del texto constitucional moderno en la

⁷ Véase Lars Johannsen y Ole Nørgaard, *IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the measurement and impact of a political institution*, prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops Edinburgh, marzo 28–abril 4, 2003.

República Dominicana, se aparta o no del poder presidencial prefigurado en la Constitución de 1966.

Bajo ese dispositivo constitucional, y de un conjunto de leyes, decretos presidenciales y prácticas de cultura político-institucional, se desarrolló una rápida acumulación de poder estatal a través de la institucionalización de un Poder Ejecutivo que, aún operando dentro del principio formal de la separación de poderes, centralizaba todo el poder estatal en la oficina del presidente de la República, subordinando al legislativo, al aparato judicial, al Ministerio Público y a los organismos de vigilancia y rendición de cuentas, lo que impide cualquier principio de “*check and balance*” en los modos de gobernar.

De hecho, se efectuaba una doble centralización, ya que la centralización política se conjugaba con el dominio de la Presidencia de la República sobre el Presupuesto Nacional, mediante la asignación al centro de gobierno de un porcentaje significativo del gasto público, así como la facultad de reasignar montos durante la ejecución presupuestaria, transfiriéndolos usualmente hacia la Presidencia de la República y el aparato militar. A la centralización política y presupuestaria se articulaban amplios poderes discrecionales de gasto público para la Presidencia de la República, vinculados al concepto de que la política permite el acceso a recursos de distinto tipo (presupuesto, contratos, compras, trámites, servicios...). La centralización y la discrecionalidad permiten hacer borrosas las fronteras entre lo público y lo privado para desarrollar una política de “quien obtiene qué”⁸ alrededor de la cual se crean redes de dependencia política-personal que tienen como eje a la figura presidencial.

La constitucionalización de amplios poderes presidenciales y de la reelección consecutiva en la Constitución de 1966 puede ser interpretada como una salida institucional a la cuestión de cómo continuar en el gobierno y personalizar el Poder Político sin apelar a la dictadura, o desde otro punto de vista, cómo institucionalizar el Poder Ejecutivo dentro de un *continuum* autoritarismo-democracia en que el principio de la elegibilidad del gobernante se configura en la organización de procesos electorales, al tiempo que este controla personalmente el presupuesto y el aparato militar, así como designa la burocracia. La imposibilidad o la limitación de la reelección en el régimen democrático operativiza el principio de rotación en el Poder Político. Por el contrario, instituir la reelección ilimitada operativiza, potencialmente, la posibilidad de reelección de por vida.

⁸Véase Derick Brinkerhoff y Arthur Goldsmith, *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Bethesda: USAID Office of Democracy and Governance, 2002, p.4.

La Constitución de 1966 fue un momento de refundación de la relación entre Estado y sociedad en la República Dominicana “moderna”. A continuación presentamos un cuadro de los poderes presidenciales establecidos en dicha Constitución, basado en los indicadores del Índice de Autoridad Presidencial, de los cuales he eliminado aquellos que son propios de un régimen parlamentario. En el mismo cuadro, comparamos las atribuciones presidenciales de la Constitución de 1966 con las que establece la Constitución del 2010.

Cuadro 1.1. PODERES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA ESTABLECIDOS EN LAS CONSTITUCIONES DE 1966 Y 2010:

PODERES POLÍTICOS	1966		2010	
	SI	NO	SI	NO
Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas	*		*	
Jefe de la Seguridad Nacional	*		*	
Reenvío de leyes para reconsideración por el Congreso	*		*	
Envío leyes a su ponderación a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Constitucional	*		*	
Sometimiento de leyes al Congreso	*		*	
Promulgación de decretos en situaciones que no son de emergencia	*		*	
Propuesta de enmiendas a la Constitución	*		*	
Convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso	*		*	
Asume poderes especiales si el Congreso no está en sesión o no puede convocar	*		*	
Asume poderes especiales en situaciones de emergencia, conmoción interior y alteración de la paz pública	*		*	
Convoca a referendos		*		*
Participa en sesiones del Congreso		*		*
Se dirige al Congreso	*		*	
Convocatoria del gabinete de gobierno	*		*	
Demanda reportes del gobierno	*		*	

PODERES DE DESIGNACIÓN	1966		2010	
	SI	NO	SI	NO
Ministros	*		*	
Suprema Corte		*		*
Tribunal Constitucional		*		*
Procurador General	*		*	
Junta Electoral		*		*
Jueces		*		*
Cámara de Cuentas		*		*
Defensor del Pueblo		*		*
Gobernador del Banco Central	*		*	
Organismos de seguridad	*		*	
Servidores públicos de alto nivel	*		*	
Comandantes de las Fuerzas Armadas	*		*	
Embajadores	*		*	
PODERES SIMBÓLICOS				
Concesión de condecoraciones, títulos y honores	*		*	
Convocatoria de sesiones constitutivas del Congreso		*		*
Otorgamiento de perdones y amnistías	*		*	
Otorgamiento de ciudadanía		*		*
Otorgamiento de asilo	*		*	
Promulgación de las leyes	*		*	
Juramentación de funcionarios	*		*	

Fuente: Lars Johannsen y Ole Norgaard, *Ob. cit*

El IPA es un instrumento comparativo para estudiar y medir los poderes presidenciales diferenciados en tres categorías: políticos, de designación y simbólicos. Ninguna de las presidencias investigadas ejerce plenamente los 37 poderes indicadores que forman el índice⁹, el cual se aplicó a 98 países. Aquí hacemos uso del instrumento sin desarrollar su metodología de medición. En un cuadro puramente indicativo resaltan los amplios poderes políticos, simbólicos y de designación de que dispone el presidente de la República, a lo que se agregan sus poderes fácticos. A mayores poderes presidenciales, mayor potencial de poderes fácticos,

⁹He excluido los poderes de nombrar al Primer Ministro y al gobierno de transición dada la ausencia de dichas figuras en el contexto institucional dominicano.

especialmente si los órganos de “chequeo y balance” tienen un bajo perfil de ejercicio de sus funciones. Resalta también la permanencia de poderes presidenciales en la reforma constitucional del 2010, la cual mantiene las atribuciones del presidente de la República que han estructurado un régimen hiperpresidencialista. Ciertamente, es importante observar que en las últimas décadas una sociedad civil más demandante ha creado una presión sobre los procesos de selección de la Suprema Corte de Justicia, los jueces, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas, con mayor y menor éxito, pero reduce los poderes presidenciales fácticos, aunque periódicamente se abren disputas sobre la posible influencia presidencial en dichas instancias estatales a través de la mayoría política en el Congreso.

El sistema institucional se desarrolló, con el establecimiento o ampliación de entidades especializadas. En principio, en el cumplimiento de funciones de racionalización, fiscalización, control y monitoreo, tales como el Banco Central, el Congreso, las agencias regulatorias, la Cámara de Cuentas, la Contraloría, la Junta Central Electoral, y otras. Sin embargo, el despliegue del potencial de poder presidencial otorgado por la Constitución, disminuye el Poder Jurídico de estas instituciones, en relación al poder presidencial, al dar a este el margen político para ignorar el texto constitucional según la circunstancia política. Esto implica que los poderes presidenciales son expansivos, y que permiten construir un poder sobre la contingencia, un poder fáctico que neutraliza a las instituciones que nominalmente podrían ejercer funciones de control. Los poderes presidenciales son aún más potenciados cuando el partido de gobierno obtiene mayoría política congresional, como ha sido frecuentemente el caso. El poder de designar los funcionarios y empleados públicos y el poder sobre el ciclo presupuestario, permitieron la existencia formal de instituciones ineficaces de control, fiscalización y monitoreo, sea porque el Presidente puede nombrar sus directivos, por ejemplo en el Banco Central, la Contraloría y la Procuraduría General, o porque a través de la lealtad política y de los incentivos presupuestarios (obras de construcción para sus pueblos y provincias, por ejemplo) y clientelares (acceso a recursos, cargos públicos o servicios para congresistas seguidores), puede moverse para que los legisladores designen a personas favorables en organismos cuya dirección es seleccionada por el Congreso, como la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Cuentas. Este entorno institucional permitió a Balaguer expresar la conocida frase “la Constitución es un pedazo de papel”, operativizada también por gobernantes posteriores bajo las amplias prerrogativas otorgadas al Presidente por la propia Constitución.

El poder presidencial expansivo permite a los gobernantes poner a prueba constantemente hasta dónde puede ser limitado el ejercicio del poder presidencial y hasta dónde pueden desarrollar acciones ejecutivas

unilaterales, al orquestar medidas legales y extralegales que, repetidas frecuentemente, se convierten en prácticas consuetudinarias, parámetros relativamente aceptados socialmente. Los cuales, si bien pueden estar más allá o más acá, o incluso violentar, la norma escrita, han adquirido el peso de un acuerdo implícito o de una “norma tácita” de ejercicio del poder por parte la clase política. La combinación de poderes de jure y poderes fácticos desplegados por la presidencia disminuye la relevancia de los demás poderes de manera sistémica.

5. NEOPATRIMONIALISMO

La posibilidad de reelección ilimitada abrió un horizonte de perpetuidad en el poder estatal que reconstituyó el patrimonialismo bajo nuevos términos. Igualmente, el fortalecimiento del Estado bajo un esquema neopatrimonial inaugura una política sistemática, la del Estado repartidor, cuya prioridad no es articular políticas sociales de acceso universal, sino satisfacer de modo selectivo necesidades perentorias puntuales de “los pobres”. Desde este momento, se pone en escena un patrón de relación entre las instituciones y programas públicos que se tornará sistémico, en el cual “los pobres” no constituyen sujetos de derecho, sino “personas necesitadas”. El neopatrimonialismo se vincula estratégicamente a un patrón de provisión de bienes y servicios públicos específicos que enaltece al líder plebiscitario y neopatrimonial como un protector. Tanto la Presidencia de la República como el partido de gobierno (Partido Reformista Social Cristiano), así como organizaciones paralelas como “la Cruzada del Amor”, canalizaban la repartición de pequeñas bolsas de alimentos o la eterna distribución tumultuosa de regalitos de navidad, esto conformaba la cara visible de una visión y política asistencialista en que el neopatrimonialismo, al tiempo que garantiza arriba la acumulación de grandes fortunas, produce su legitimación abajo a través del clientelismo y el asistencialismo. El patrón neopatrimonial converge con el clientelista y asegura el flujo de beneficios para funcionarios, intermediarios y clientelas. Aún y cuando este patrón se ha modernizado, otros gobiernos también han desarrollado un conjunto de programas asistenciales de carácter dispar, dual y poco coordinado, aunque la creación de un gabinete social en la última década haya introducido algún grado de coordinación. Así, en los últimos años existen expresiones modernizantes como el programa de la tarjeta electrónica Solidaridad y programas de corte asistencialista, como los que desarrolla la Oficina de la Primera Dama de la República y otras instituciones.

El neopatrimonialismo ha organizado “una superestructura administrativa racional-legal que, sin embargo, continuó descansando en una profunda fundación de patrimonialismo”, un fenómeno común a muchos países en “transición”¹⁰ La institucionalización del “hiperpresidencialismo” a partir de 1966 conformó un modelo político “innovador” en la historia dominicana, el cual ha articulado procesos electorales de cierto perfil competitivo con el neopatrimonialismo y el clientelismo político. Antes de incorporar varias referencias empíricas, vamos a establecer algunas precisiones conceptuales.

Tanto el patrimonialismo como el neopatrimonialismo y el clientelismo convergen en el uso del poder estatal y de los recursos públicos para consolidar el posicionamiento económico y político de sujetos específicos y grupos particulares. No obstante, es importante establecer brevemente algunas claves que los diferencian que resultan importantes para caracterizar la relación entre liderazgo, Estado y sociedad.

La dictadura patrimonial establece un proceso de centralización política y de apropiación monopólica personalizada del Estado por un sujeto que detenta y distribuye selectivamente el poder y los bienes estatales como su propiedad, producto de la recompensación de lealtades y el castigo de desobediencias. El Estado es construido y percibido como un dominio del “soberano” y los servidores públicos se perciben como administradores de su poder-propiedad y dependientes directos de su autoridad. Existe una minoría de familiares y relacionados cercanos que disfruta del permiso explícito o tácito del “propietario” para usufructuar ciertos bienes públicos, también bajo ciertas condiciones y límites circunscritos por el mandatario, cuya transgresión puede ser penalizada por la expulsión del funcionario del ámbito de la autoridad o acaso por el exilio o la muerte. El resto del aparato del Estado es administrado según principios de orden y lealtad. En casos como el de Trujillo, este sujeto político concentraba también una alta carga y poder simbólico como representante de la Nación, un poder articulado a la continua interpelación y movilización social, que operaba como elemento vinculante de participación y pertenencia política.

En el neopatrimonialismo, el poder estatal también está centralizado en un sujeto a quien se atribuyen características especiales que le otorgan el poder de gobernar, esto implica un nivel significativo de personalización del cargo público y de uso discrecional del poder de decidir y designar. Las posiciones están sujetas a las personalidades, así como las políticas están sujetas a las demandas y apuestas particulares de acumulación de grupos e individuos articulados en relación al líder. Ambos, el patrimonialismo y el neopatrimonialismo constituyen una relación con el Estado

¹⁰ Derick Brinkerhoff y Arthur Goldsmith, *Ob. cit.*, p. 8.

de carácter particularista. Sin embargo, el neopatrimonialismo implica una constelación histórica de modernización y pre modernidad en que coexisten, entran en tensión, se articulan y se contradicen, por un lado, la personalización del poder, el ejercicio del poder estatal como propiedad particular y las relaciones de dependencia que emanan en cascada desde el vértice de poder, y por otro lado, instituciones y marcos jurídicos propios del mundo occidental, tales como las Constituciones, los Congresos, los partidos políticos, y en el caso de las aperturas democráticas como la del balaguerismo, las elecciones, el principio de representación política y la competencia electoral (controlada).

Esta articulación de elementos propios de la tradición política endógena y de la difusión y asimilación selectiva de las instituciones y de la democracia moderna, conduce no solamente a regímenes de transición que se encaminan hacia la institucionalización y la democratización, sino también a regímenes híbridos perdurables, que más que transiciones políticas deben ser interpretados como productores “exitosos” de un orden político caracterizado por el *continuum* entre dimensiones autoritarias y democratizantes, procedimientos formalizados y reglas de juego informales, mecanismos legales y extralegales, liderazgos institucionales y paternalismos mesiánicos, estructuras modernas de administración y formas pre burocráticas de manejo del personal estatal, formas de distribución universales y particularistas, procesos de ciudadanización y de clientelización, etc. De manera desigual, todos los ámbitos de la relación Estado-sociedad están atravesados por estas lógicas que, pese a su aparente contradictoriedad, se transforman a mediano y largo plazo, al menos parcialmente, en hábitos institucionales apoyados en un poderoso inconsciente social.

Existe también otra diferencia clave entre el patrimonialismo trujillista y el neopatrimonialismo balaguerista, dada por el grado de monopolización del poder. En el caso del orden político trujillista, la monopolización del poder estatal y de los medios de comunicación, y la inexistencia de un espacio público de debates facilitaba una participación encuadrada por el Estado y el partido único y obediente, fidelizada por los ritos políticos y religiosos de movilización y culto a la personalidad. Se trataba de poderosas formas de legitimación no democrática y carismática que reconstruyeron la tradición del caudillo reconvirtiéndolo en “Padre de la Patria Nueva”, símbolo de unidad nacional en contra de una “distante y pasada” fragmentación político-territorial, a través de un discurso de tonos épicos y heroicos.

Balaguer ejerce el poder en condiciones cuasimonopólicas, disputadas por la introducción de la competencia política, la cual permitía grados de movilización en torno a opciones como el Partido Revolucionario Dominicano, principal partido opositor de masas, primordialmente urbano. Pese al ascendente carismático del Presidente, la competencia electoral

plantea una imposibilidad de captación de segmentos sociales significativos sobre la base exclusiva de la fidelidad y la obediencia. De ahí la necesidad de generar un plus para el votante sometido a la exclusión social y la pobreza. Se funda un modelo de neopatrimonialismo proveedor que constituye un eje de funcionamiento de la democracia moderna en la República Dominicana de los últimos cuarenta y cinco años. Se caracteriza por no responder a un concepto de derechos sino a necesidades perentorias, por la ausencia de políticas distributivas universales, por articular la participación política como garantía de acceso a recursos públicos y por generar una democracia con un profundo déficit ciudadano. El pueblo no aparece como sujeto de derechos a través de la ciudadanización y la participación política, sino como demandante de asistencia social. La participación es construida como un ejercicio democrático vinculado a la satisfacción de demandas inmediatas. Los partidos son articuladores y promotores de una oferta clientelista, que rápidamente, en un contexto de producción y reproducción de la pobreza y de precariedad de los servicios sociales del Estado, se conforma como expectativa y demanda clientelar.

El clientelismo es la otra cara del neopatrimonialismo, como veremos en el acápite correspondiente. Introduce un componente transaccional en las lealtades, además de un sentido de pertenencia a una comunidad que gira en torno a un o a unos líderes. Dentro del partido, la lealtad está centrada en el líder carismático, pero las dependencias están más distribuidas entre diversos líderes que, por debajo del líder máximo, desarrollan un terreno político con cierto margen de independencia, esto desarrolla capacidades de negociación hacia arriba y hacia abajo, lo que conforma sus propias redes políticas y pirámides de poder de mayor o menor dimensión según su acceso a recursos y oferta y movilización de votantes.

Un elemento fundamental del patrimonialismo es la discrecionalidad del gobernante sobre los recursos estatales y los cargos públicos, que maneja como un gobierno privado, apuntaba Weber. En la República Dominicana moderna, si bien no puede decirse que todo lo público se maneja como propiedad del gobernante, el alto nivel de discrecionalidad del presidente de la República plantea una convergencia entre un marco jurídico hiperpresidencialista y la tradición patrimonial consolidada en varias dictaduras pasadas.

Las amplias posibilidades de ejercicio discrecional del poder y de uso de los recursos estatales se revelan con especial fuerza en el poder determinante de la presidencia en el ciclo presupuestario y en el poder de elegir y designar directamente a las personas que ocupan los cargos públicos. Una articulación de atribuciones jurídicas y poder fáctico permitía al

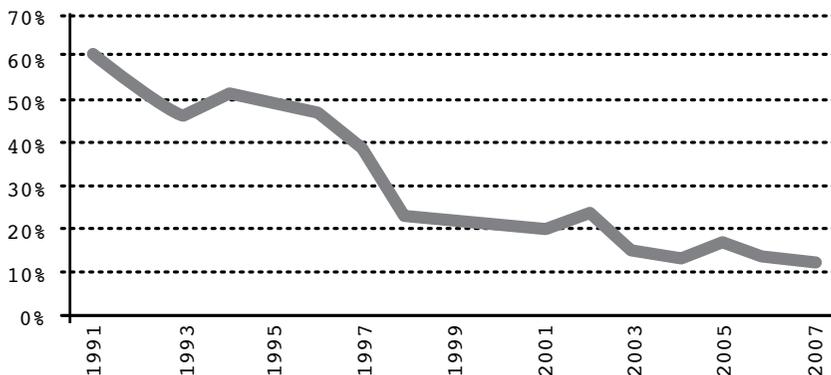
presidente de la República concentrar y manejar excedentes presupuestarios (lo que constituye un incentivo para la subvaluación de ingresos en el presupuesto presentado al Congreso), asignar partidas presupuestarias sin modificaciones congresionales sustantivas, así como redistribuir y modificar el presupuesto aprobado por el Congreso, esto crea diferencias sistémicas entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado. Este proceso se ha extendido por varias décadas, aún y cuando, después de cuarenta años, ha sido debilitado por un nuevo marco legal establecido en la segunda mitad de la década del 2000.

El ejercicio arbitrario del poder presidencial se instituyó particularmente con el derecho del gobernante a designar y manejar los cargos públicos, el cual se efectuó en función del Art. 55 de la Constitución y operó por varias décadas sin un marco jurídico de carrera administrativa, el cual se formalizó en 1991 con una contradictoria ley que lo establecía y a la vez minimizaba o debilitaba su empoderamiento. No es sino hasta el año 2008 que una Ley de Función Pública conformó un marco comprensivo y moderno de regulación de la función pública y la carrera administrativa. Durante cincuenta años, el agarre presidencial sobre el empleo público ha creado serios problemas de formación de una burocracia moderna en la República Dominicana.

6. LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EL CICLO PRESUPUESTARIO

Los presidentes dominicanos han ejercido un extraordinario poder de presupuestar y manejar el presupuesto, antesala de importantes mecanismos distributivos de carácter particularista. Aunque no disponemos de datos serializados para el primer período de Balaguer, los efectos de largo plazo de la ley de presupuesto establecida bajo su primer mandato pueden verse en el siguiente gráfico del llamado “Informe Attali”. Este gráfico da cuenta del grado de concentración del presupuesto en la Presidencia de la República desde 1991 al 2007:

Gráfico 1.1. POR CIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO (1991-2007)



Fuente: Jacques Attali, *República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*, Santo Domingo: Attali Associés, noviembre 2010, p. 34.

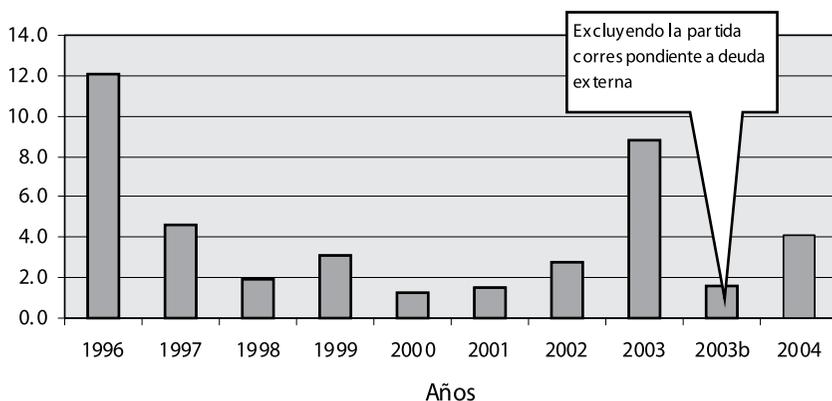
Aún y cuando el impacto presupuestario de la presidencia de la República ha disminuido sistemáticamente desde 1991, el nivel de centralización del gasto público no deja de ser espectacular, y constituye alrededor del sesenta por ciento en 1991 y bajó a alrededor del diez por ciento en el 2007. Desde la segunda mitad de los años 60 hasta el año 2006, es decir, por cuarenta años, la norma presupuestaria permitía que la conocida cuenta 1401, perteneciente a la Presidencia de la República¹¹, se alimentara de las apropiaciones presupuestarias no utilizadas y los superávits presupuestarios en un marco de discrecionalidad y falta de transparencia. “La Presidencia de la República maneja una serie de cuentas en dólares de los Estados Unidos, separadas del resto de las cuentas presupuestarias. Los gastos efectuados a través de las mismas, que en algunos casos han superado la cuarta parte del Presupuesto del Gobierno Central, no se incluyen

¹¹ Si bien es cierto que la tendencia a la baja de los recursos presupuestarios de la Presidencia de la República es significativa, particularmente desde la aprobación de un nuevo marco jurídico en el 2006, también lo es que en el año 2011, la presidencia centraliza el 11.3% del presupuesto.

en las estadísticas de gastos públicos”¹². En 1987-1990, la Presidencia de la República llegó a centralizar el 51.9% del presupuesto¹³.

Dichas cuentas legitimaron una extraordinaria acumulación de recursos económicos en la Presidencia, en su mayor parte destinados a construcciones y programas dispares de asistencia social. La gestión discrecional, poco transparente y sin rendición de cuentas de la 1401 daba un tono faraónico a la presidencia dominicana. A favor de la Presidencia de la República y en contra de la racionalidad del gasto público operaban también los cambios sustanciales entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el presupuesto ejecutado por las instituciones, cuya subejecución permitía la sobreejecución presupuestaria por parte de la Presidencia, según ilustran las siguientes gráficas¹⁴, las cuales abarcan nueve años de las décadas de 1990 y 2000.

Gráfico 1.2. DESVÍO CUADRÁTICO MEDIO.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL PRESUPUESTADA VS. EJECUTADA
SEGÚN FUNCIONES (1996-2004)



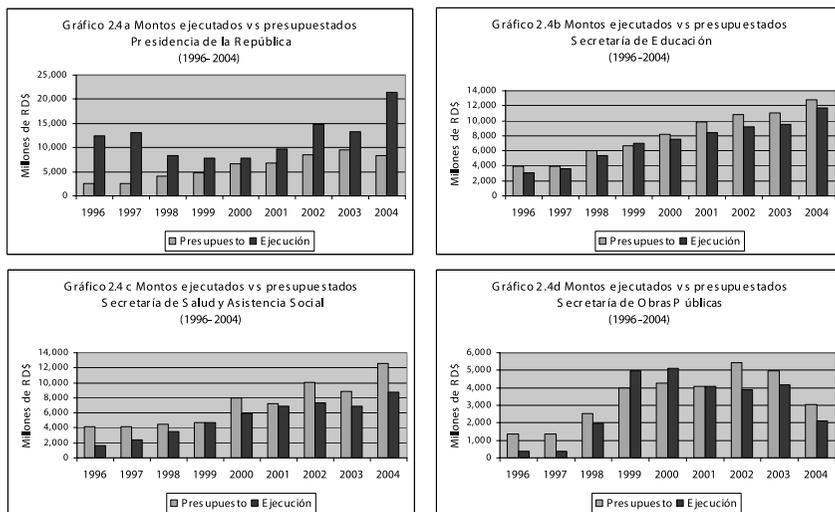
Fuente: Daniel Artana et. al., “El gasto público en la República Dominicana”, *Serie de Estudios Económicos y Sociales*, abril de 2006, p. 6.

¹² Isidoro Santana y Magdalena Rathe, *Impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*, Santo Domingo: Fundación Siglo XXI, 1992, p. 127.

¹³ Wilfredo Lozano, “Pobreza, gastos sociales y gobernabilidad: el caso dominicano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 13, n.º 2 (38), mayo - agosto, 1998, p.351.

¹⁴ Daniel Artana et. al., “El gasto público en la República Dominicana”. Washington: *Serie de Estudios Económicos y Sociales*, abril de 2006, p. 7.

Gráficos 1.3. MONTOS PRESUPUESTADOS VS. LOS EJECUTADOS 1996-2004



Fuente: Daniel Artana et. al., “El gasto público en la República Dominicana”, *Serie de Estudios Económicos y Sociales*, abril de 2006, p. 6.

No tenemos datos serializados disponibles para el primer período de Balaguer. No obstante, algunos datos de su segundo período de gobierno resultan reveladores, ya que sus políticas fundamentales fueron muy consistentes a través de toda su obra de gobierno. Entre 1985 y 1990 (cuarto período de gobierno de Balaguer), se manifiesta por nueva vez su énfasis en obras públicas en relación al gasto social. La inversión real se multiplicó por 16 en términos nominales, al pasar de RD\$133.60 millones de pesos dominicanos a RD\$2,576 millones. Mientras tanto, los gastos de operación para la prestación de servicios públicos apenas se multiplicaron por 2.5 en el mismo período.

Se ha insistido, no sin alguna razón, en la vocación de ahorro de los gobiernos de Balaguer frente a la ineficiencia del gasto en gobiernos posteriores. La política de ahorro se ejecutaba para financiar una intensa y extensa política de construcción, la cual, ciertamente, generó una mejora sustancial de la infraestructura física del país, pero a expensas de reducir el gasto público en aspectos cruciales como el acceso y la calidad de los servicios públicos. Las construcciones están vinculadas tanto a la exposición y grandilocuencia del poder, heredada de la ideología trujillista del gobernante como gran constructor, como a los contratos rentistas otorgados

por encargo, esto es, sin licitación, a empresarios-políticos seleccionados por su cercanía con el Presidente, vía altos funcionarios o dirigentes del partido.

La centralización del gasto en construcciones se realiza en dos grandes áreas, grandes proyectos de reestructuración urbana en Santo Domingo y Santiago (Oficina de Ingenieros Supervisores de las Obras del Estado) y pequeños proyectos de vivienda (Coordinadora y Fiscalizadora de las Obras del Estado) como parte de una política de asistencia social de cuestionables efectos distributivos. En 1989, de un total de RD\$822 millones invertidos por el gobierno general en la construcción de viviendas, la Presidencia de la República invirtió RD\$736 millones. Por otro lado, entre 1986 y 1991 se construyeron 25,000 viviendas, un promedio de 5,000 viviendas por año, el 9% del presupuesto gubernamental. No obstante su alto nivel de gasto, se calcula¹⁵ que ese nivel de construcción solo satisface el 17% de la demanda de nuevos hogares y el 1.1% de la demanda de sustitución de hogares desechables por sus malas condiciones. En típica duplicidad de funciones (¿dividir para unificar desde arriba?) la administración de esas viviendas fue asignada a la Dirección de Bienes Nacionales, un organismo paralelo al descentralizado Instituto Nacional de la Vivienda. Las viviendas eran donadas directamente a los beneficiarios por el Presidente de la República bajo criterios de selectividad nunca transparentados. La escasez de las viviendas y la falta de criterios formales abrieron un mercado de influencias para su asignación, organizado en base a intermediarios y clientelas.

En una muestra del nivel de ingresos de 400 hogares, se estimó que una parte significativa de las viviendas se asignaban a familias cuyo nivel de ingreso las colocaba por encima de la línea de pobreza¹⁶. Un 24.1% de los beneficiarios ocupaba el decil 9/10, entre los ingresos familiares más altos. “De los RD\$822.8 millones gastados en vivienda por el gobierno, RD\$169.5 millones fueron a beneficiar a familias situadas en el 10% más alto del nivel de ingresos en el país, 60.4% del total gastado (RD\$ 497 millones) fue apropiado por familias de ingreso medio alto y alto¹⁷. Las viviendas, pues, alimentaban el mito del redentor de los pobres, funcional al liderazgo plebiscitario, a la vez que se generaban redes informales que daban un valor transaccional a su asignación, sometiéndolas a un tráfico de influencias cuyos costos tornaban una parte de ellas inalcanzable para su supuesto público meta.

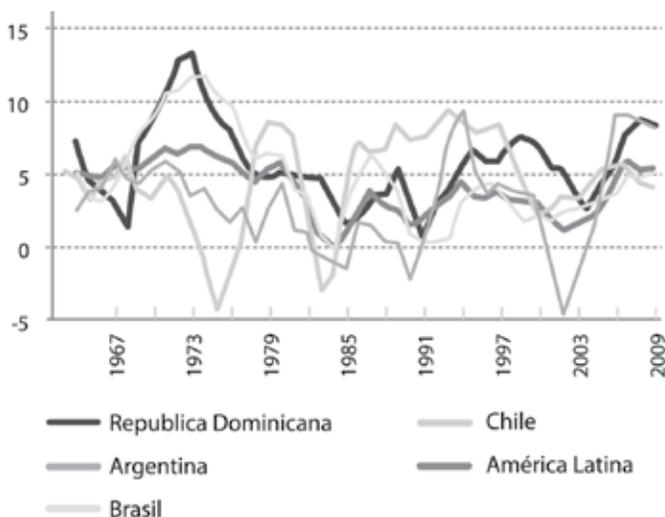
¹⁵ Isidoro Santana y Magdalena Rathe, *Ob. cit.*, p. 169.

¹⁶ *Ibid.*, p. 172.

¹⁷ *Ibid.*, p. 176.

Este sesgo constructor del gasto público deprime el gasto social para servicios universales como la educación, que entre 1985 y 1989 disminuyó de RD\$120.9 millones de pesos dominicanos a RD\$105.8 millones. En 1980, el gasto en educación era el 2.09% del gobierno central y en 1991 era de 0.94%. En la década de 1980-1990, la inversión real en construcción creció de RD\$104.30 a RD\$2,576 millones de pesos, a la vez que el gasto en educación pasó de RD\$144.7 millones a RD\$598.9 millones¹⁸. El gasto público en educación al final de ese período constituía el 23.24% del gasto público en construcción. Si en 1987, el gasto social promedio como porcentaje del PBI era de 13.18% en América Latina, en la República Dominicana era de 4.88%. El gasto en seguridad social era menor al 1% del PBI, uno de los más bajos del mundo, en comparación con 4.3% en América Latina.

Gráfico 1.4. CRECIMIENTO DEL PIB
EN REPÚBLICA DOMINICANA Y EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Jacques Attali, *Ob. cit.*, p. 9.

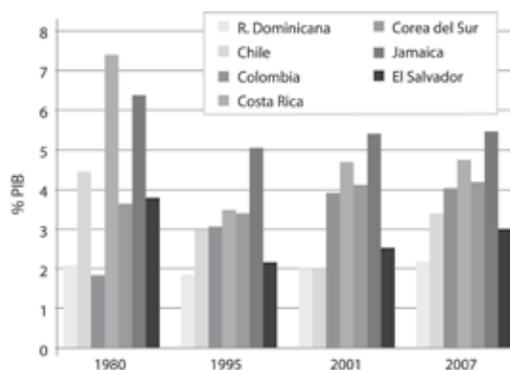
La centralización de la ejecución presupuestaria en la Presidencia de la República ha quitado direccionalidad y efectividad al gasto público por décadas. No obstante, la instancia presidencial se constituyó como un poderoso dinamizador de la economía y factor de crecimiento económico. Este modelo ha sido capaz de generar un alto nivel promedio de centralización y estabilización política, intervención del Estado, acumulación originaria, estímulos a la formación de capitales y crecimiento económico.

¹⁸ *Ibid.*, pp.132 y 134.

En el siguiente cuadro, puede verse el salto del crecimiento económico desde 1967 a 1973 y su posicionamiento por encima de otros países de la región, pese a sus ciclos de inestabilidad económica. Entre 1970 y 2008, ha mantenido un ritmo de crecimiento económico promedio superior al 5%, en comparación con otros países latinoamericanos que crecieron en un promedio de 3.5%.

Empero, al tiempo que sustentaba el crecimiento económico, la Presidencia de la República desmontaba los recursos que podrían haber desarrollado una política social de mayor universalidad y sentido de respuesta a derechos ciudadanos, para sesgar el gasto público en dos vertientes. La primera, un intenso proceso de acumulación de tipo rentista que bajo contrataciones e inversiones poco transparentes alimentó la creación de nuevas fortunas en los sectores de mejor ingreso, la segunda, un incoherente conjunto de programas asistencialistas que, aún y cuando mitigaba la pobreza, la reproducía con la distribución de migajas y la disminución de la inversión en educación y salud, ámbitos de mucho mayor potencial para políticas redistributivas y de creación de oportunidades. La alta inversión en construcciones (en cuya composición la inversión en viviendas revela altibajos importantes según gobiernos y coyunturas, y la posibilidad de aumentar en años electorales, pero manteniendo una tendencia a la baja) y la escasa inversión en educación ha devenido en un problema sistémico de exclusión social e inequidad, lo que generaba una sociedad con un medio-alto desarrollo de infraestructuras cuyos indicadores educativos se encuentran entre los más bajos de América Latina. El gráfico 1.5 compara nuestro nivel de inversión educativa con otros países latinoamericanos durante varias décadas:

Gráfico 1.5. GASTOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN COMO POR CIENTO DEL PIB



Fuente: Jacques Attali, *Ob. cit.*, p. 13.

El concepto de racionalidad alude al grado de adecuación de los medios a los fines seleccionados en una política, programa o gestión. Desde el punto de vista de la ampliación del acceso, la calidad y la integridad de los bienes y servicios públicos, generadora de oportunidades, innovación y movilidad social productiva, la política de centralización presupuestaria en la Presidencia de la República y de reducción de la ejecución presupuestaria del gasto social puede ser calificada de “irracional”. Podríamos explorar la idea de que esa no era su finalidad para abrirnos a la pregunta: ¿a cuáles fines corresponden esos medios?

Si volvemos a las gráficas que comparan el monto presupuestado y el monto ejecutado para el período 1996-2004 encontraremos indicaciones reveladoras. La Presidencia de la República evidencia una desviación presupuestaria “positiva” (presupuesto ejecutado superior al aprobado) como un comportamiento constante, mientras que Educación y Salud manifiestan desviaciones presupuestarias negativas de manera permanente. Obras Públicas exhibe desviaciones “positivas” en los años 1999 y 2000, mientras que en los otros años presenta desviaciones negativas. Mientras que en el caso de la Presidencia de la República observamos una tendencia sistémica “positiva”, en los casos de Educación y Salud nos encontramos con la tendencia opuesta, hacia desviaciones negativas sistémicas. En relación a Obras Públicas, podría plantearse la hipótesis de que su presupuesto encuentra competidores cercanos en el programa de construcciones de la Presidencia y de que su nivel de ejecución dependerá de factores tales como la utilización de Obras Públicas en los años electorales o el nivel de cercanía de su incumbente al presidente de la República, en relación con los directivos de la Coordinadora y fiscalizadora de las Obras del Estado y de la Oficina de Ingenieros Supervisores de las Obras del Estado, entidades que manifiestan dispersión y dualidad de funciones.

Lo que más nos interesa subrayar es que las políticas de construcción y asistencialista de la Presidencia de la República se colocan por encima de la política social de manera sistémica y que en años electorales (1996, 2000, 2002 y 2004) la desviación positiva a favor del presupuesto ejecutado de la Presidencia de la República es todavía mayor, lo que indicaría una de las finalidades de la centralización presidencial de recursos: la politización del ciclo presupuestario (conocido bajo el concepto de *political budget cycle* en la literatura anglosajona) para las campañas electorales, el aumento de las obras de infraestructura en ciudades y/o pueblos y el incremento de la política asistencialista, particularmente en años electorales. Es decir, la finalidad de la irracionalidad en el gasto público no solo está vinculada a los efectos políticos que ejerce el monumentalismo deslumbrante en la inauguración de grandes obras en tiempos cercanos a elecciones, sino también al también visible desplazamiento de recursos públicos hacia la creación y movilización de incentivos a la captación y movilización política

por parte del presidente/partido de gobierno, tema al que volveremos en el acápite de clientelismo.

Estas tendencias, fundadas desde 1966-78, no han sido revertidas. En el año 2000, la República Dominicana aparece como el país latinoamericano con menor gasto público en educación por alumno a nivel primario, como por ciento del PBI per cápita (7.0%), mientras que entre 1998-2003 exhibe el por ciento más alto en gasto de alivio de pobreza como por ciento del gasto público (igual por ciento de 7.0%)¹⁹. En el año 2004 (año electoral con proyecto de reelección), la asistencia social representó el gasto social más importante (25%), por encima de educación y salud, con un incremento de 680% en relación a 1995²⁰, mientras que en el 2005 se sitúa en 17% y constituye el tercer renglón en importancia. En el 2004, la Presidencia de la República centralizó el 24.9% del gasto en programas de asistencia social. Este nivel de gasto no se articula a una estrategia de focalización que le permita impactar en los más pobres. Es sintomático que se estimara que solo el 3% de los recursos de los principales programas sociales beneficiaban mayoritariamente a la población pobre²¹, una indicación de que formaban parte de una maquinaria de gasto cuyas prioridades eran mucho más amplias y que probablemente formaban parte de la politización del manejo de presupuesto bajo proyectos de reelección.

En los siguientes gráficos se muestra la evolución del gasto social y la evolución del gasto de asistencia social en relación al gasto total. Es importante situar el carácter pro-cíclico del gasto social en relación al carácter parcial, pero significativamente anti cíclico del gasto en asistencia social. Es decir, mientras el gasto social disminuye en períodos de crisis económica, por ejemplo bajo la crisis financiera de la primera década del 2000, la asistencia social no manifiesta igual tendencia. En el período 2000-2004, tendió a subir, y se manifestó el interés en sostener la asistencia social en períodos de crisis. Es también relevante su incremento en los años de elecciones presidenciales 1996, 2000 y 2004. Lo importante es precisar que mientras el gasto social tiene un impacto distributivo de amplio espectro, la asistencia social es de impacto mucho más limitado. Un país de bajo gasto social y alto gasto de asistencia social tenderá a mantener la desigualdad social en el mismo nivel. Es por esa razón que la República Dominicana no mejora sustancialmente su coeficiente de Gini (0.556 en el 2008) lo que lo constituye como uno de los países más desiguales de América Latina, por debajo de diversos países africanos.

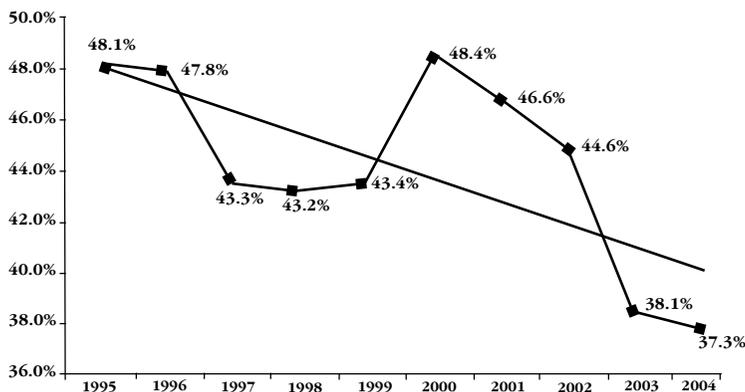
¹⁹Daniel Artana et. al., *Ob. cit.*, p. 37.

²⁰Jefrey Lizardo, "El gasto social en la República Dominicana 1995-2005: tendencias y desafíos". Texto de discusión 2, Santo Domingo: Unidad de Análisis Económicos Secretariado Técnico de la Presidencia, 2005, p. 17.

²¹Jefrey Lizardo, *Ob. cit.*, p. 31.

A la irracionalidad del gasto público desde el punto de vista distributivo, se vincula la irracionalidad del ciclo presupuestario: formulación no específica y sin objetivos, ausencia de análisis costo-beneficio, aprobación de presupuestos históricos que desincentivan el cambio y la innovación, sobrevaloración del presupuesto por las instituciones, subvaluación de ingresos fiscales para lograr excedentes apropiables por parte de la Presidencia de la República, presentación tardía de los proyectos de presupuesto al Congreso, escaso nivel de debate legislativo, aprobaciones al vapor por la mayoría política, ejercicio ausente de la función de fiscalización que debería ejercer el Congreso...²² Aún después de los cambios jurídicos recientes que han modernizado el ciclo presupuestario y disminuido la discrecionalidad presidencial, en el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2010, la República Dominicana obtuvo 44/100 puntos, en relación a Costa Rica, que obtuvo la más alta puntuación con 69/100 puntos y a Venezuela, la más baja, con 23/100 puntos.

Gráfico 1.6. GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (1995-2004)²³

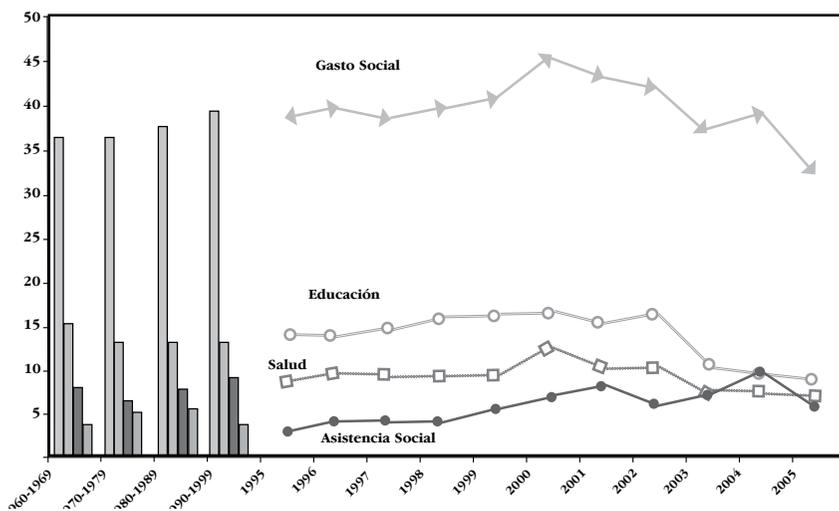


Fuente: Elaborado por UAE/STP con datos de ONAPRES y SIGEF

²² Entrevista a José Rijo, exdiputado al Congreso Nacional.

²³ Jeffrey Lizardo, "El gasto social aumentó de manera sistemática en el período 1995-2002 al pasar de 6.8% en el año 1995 a 8.2% como porcentaje del PIB en el 2001-2002, luego cayó drásticamente en el 2003-2004. En el período 1995-2000, el aumento representó un 0.5% del PIB, mientras que en tan solo un año (2001) ese aumento fue de 0.9%, luego cayendo drásticamente en 1.4% del PIB en los años 2003-2004. Esto demuestra que el brusco aumento en los años 2001-2002 no fue sostenible en el tiempo. En esos años hubo un aumento significativo del gasto público total gracias a la reforma fiscal de principios del año 2001, la emisión de bonos soberanos en el 2001 y 2002 y al endeudamiento público en general. Con la crisis del 2003-2004, el gasto público social no se protegió y en tan solo un año 2003 cae bruscamente en 1.2% del PIB". *Ob. cit.* p. 13.

Gráfico 1.7. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL Y PRINCIPALES COMPONENTES COMO POR CIENTO DEL GASTO TOTAL



Fuente: Daniel Artana et. al., *Ob. cit.*, p. 34.

Mediante la politización del presupuesto, el gobernante y su partido tratan de acercarse al monopolio político a través de la reelección y el manejo altamente discrecional y clientelista de una significativa proporción del presupuesto nacional (oferta de bienes revertibles y de corto plazo, en lugar de bienes permanentes y políticas públicas que actuarán a mediano plazo). Disponer de la posibilidad de un alto nivel de gasto discrecional se constituye en un incentivo para deprimir las políticas distributivas y concentrar el desarrollo económico, con lo cual se genera una pobreza persistente a pesar del crecimiento económico²⁴. Aparece así el clientelismo sistémico, que implica el control político de vastos recursos distribuibles a votantes potenciales, una parte de los cuales viven en situaciones de incertidumbre económica, a fines de reducir las posibilidades electorales de los competidores. Esta relación entre discrecionalidad presupuestaria y estrategia clientelista tiende a ser particularmente aguda en los años electorales y bajo los sempiternos proyectos de reelección del liderazgo dominicano, una de las principales causas de modificación constitucional en la historia

²⁴ Luis Fernando Medina y Susan Stokes, “Clientelism as Political Monopoly”, *Clientelism in Society and in Politics*. Chicago: University of Chicago, 2002, pp. 1-2.

dominicana. El incumbente o candidato tratará, con el apoyo de intermediarios, de convencer a los votantes potenciales de que su disponibilidad e intención de uso de recursos para “resolver” necesidades es bastante mayor que la de sus oponentes. Dada la laxitud presupuestaria del gobernante, este podrá crear efectos de demostración al usar vertiginosamente los recursos estatales en períodos electorales, no obstante con la cautela de autolimitarse para no perder las elecciones debido a la magnitud del espectáculo de abuso de los recursos del Estado o el miedo al desequilibrio macroeconómico, con la consecuente alienación de los votantes no clientelizados. Esto nos conduce a una reflexión sobre el clientelismo en el marco del hiperpresidencialismo y el neopatrimonialismo.

7. EL MODELO CLIENTELISTA

Este régimen requiere un estricto control de los recursos por el gobernante, tanto en la recaudación como en la asignación de los mismos, por lo que suelen contar con aceitados y modernos mecanismos de presupuesto, como así también de los movimientos de fondos por fuera de él. Esto es vital para el funcionamiento de este régimen, pues se debe posibilitar la asignación discrecional de fondos. Existen destinos a “construcciones fastuosas y ornamentales”, que tienden a fortalecer un discurso de tipo fundacional, en los casos en que los gobernantes se instituyen como modernizadores y a quien el pueblo debe estar agradecido, mientras que los fondos destinados a implementar políticas sociales tiene como fuente central de aplicación el modelo clientelar que otorgan legitimidad y a su vez permiten la reproducción del régimen²⁵.

Durante el período 1966-1978 se desarrolló un significativo crecimiento del aparato estatal, a través de la creación de nuevas instituciones, la ampliación de instituciones existentes y el aumento del empleo estatal. Este crecimiento consolidó al Estado como principal distribuidor de recursos y, ciertamente, como principal fuente de empleos, una situación que permanece hasta el momento actual. En el contexto de la reinstauración del sufragio universal a partir de 1966, las expectativas sociales respecto al acceso a formas de distribución estatal en un país de escaso nivel de ingreso per cápita tenían un importante potencial político. El Estado fue percibido como una fuente neopatrimonial de privilegios en

²⁵ Inés Rouquaud y María Rosa Herrera, “Patrimonialismo y políticas sociales”, *Revista Kairos*, n.º 5. En <<http://www.revistakairos.org/k05-08.htm>>.

el marco de un proceso de centralización política. Politizando las necesidades rurales y populares dentro de una práctica de reparto, el líder, y sus dirigentes nacionales y locales, son vistos como responsables personales de la distribución de recursos estatales. La visibilidad inmediata del poder de distribuir era un capital político de alta relevancia en una sociedad de escasos recursos en que la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades educacionales tornan el acceso rápido a bienes y servicios públicos en un factor decisivo de sobrevivencia y mitigación de la pobreza.

Los incentivos económicos y de distintos tipos de acceso al Estado que puede ofrecer el líder y sus redes políticas dependen de la disponibilidad de bienes públicos con los cuales estructurar su oferta política. Con el manejo desde arriba del presupuesto nacional con un alto nivel de discrecionalidad para cuantiosos recursos centralizados por la Presidencia de la República, así como utilizando sistemáticamente el poder de designar, el líder plebiscitario y su partido gobernante pueden armar una oferta de obras, servicios, bienes de asistencia social y empleos públicos de gran peso político en la competencia con otros partidos. El dominio del Estado se convierte así en un potente factor de asimetría con los demás competidores electorales, lo que crea un esquema político cuasimonopólico que se alimenta tanto por el peso simbólico del líder como por su capacidad personalizada de distribuir.

La gran escala de los bienes distribuibles sobre la base de afiliación o cercanía política fundamentó un mercado de transacciones políticas y electorales entre clientes e intermediarios, aceitado por la asignación de bienes encabezada por la Presidencia de la República bajo una ideología de padre protector. Este mercado se ha consolidado en décadas posteriores. La inexistencia de una carrera administrativa y el carácter no competitivo de la selección de servidores públicos creó un politizado y frágil servicio civil en que los cargos pertenecen al líder y a su partido político, lo que genera una fuerte discontinuidad de los empleados públicos, los cuales cambiarían en caso de que un partido opositor ganara las elecciones. Este nivel de incertidumbre en el cargo público se constituye en un incentivo para que la creciente empleomanía estatal politice su voto y sus acciones, y privilegie a aquellas que puedan crear rentabilidad política por encima de cualquier énfasis en la implementación de las políticas planteadas en los documentos escritos y normativos del Estado.

La informalidad del cálculo y las relaciones políticas erosionan la formalidad de las políticas, planes y programas de manera sistémica. También construye un sector público de escasa profesionalización, generando la expectativa social de que el Estado es un proveedor de empleos, al recompensar incompetencias y producir negligencias en la administración y el servicio público. Esta realidad institucional entrapa aún más a la población en la relación entre simpatía y pertenencia política y acceso

a trámites, servicios y bienes estatales, ya que la cercanía al político puede garantizar una relación con el Estado más expedita o de menor costo. Los empleados públicos conforman una parte relevante de una cadena de intermediarios que abre las puertas del acceso a una variedad de recursos públicos, al agilizar trámites, pagos, empleos y beneficios de muy diverso tipo de forma paralela o yuxtapuesta a los canales institucionales. De hecho, la ineficiencia estatal estimula la entrada de la población a un mercado informal de relaciones con las instituciones públicas, convertidas en el objetivo principal de redes de intermediarios y clientes que buscan maximizar sus apuestas.

La adscripción política envuelve, pues, un cálculo de utilidad por parte de los segmentos de población que interactúan en estas redes. Usar las vías oficiales normales, en manos de funcionarios y empleados de poca preparación para el ejercicio del cargo, expone al usuario a falta de atención, repetidas visitas, lentitud, errores en la tramitación y, en general, a servicios de mala calidad, o sencillamente a no ser incluido en reparticiones de viviendas, alimentos, juguetes, y una larga lista de bienes otorgados por el asistencialismo estatal y partidario. Participar en la cadena de intermediarios es menos costoso (tiempo, esfuerzo, transporte, etc.) y aumenta las posibilidades de acceso a mecanismos de distribución no universal de bienes públicos que constituyen un recurso relativamente escaso y no asequible para todos. A mayor universalidad y eficiencia del acceso, menor utilidad del acceso particularizado. Por el contrario, mientras menos accesible y ágil es la consecución de un bien o servicio, mayores incentivos tiene la población para participar en la clientelización de su vínculo con el Estado, particularmente quienes no pueden satisfacer su demanda en el mercado privado o pagar costos "especiales". Así, la baja presupuestación y calidad de las políticas sociales (políticas de acceso universalizado) agrega valor al rol de intermediarios que cumplen el partido, los legisladores y los políticos nacionales y locales para la obtención de la obra, la consecución del empleo o el acceso al servicio asistencial, entre otros muchos bienes públicos que son clientelizables. El énfasis en el asistencialismo muy por encima del gasto social no solo conduce a la inequidad social, sino que constituye un incentivo a la demanda clientelista en relación a la demanda ciudadana, inhibe la acción colectiva a favor de formas personales o grupales de resolución de problemas y, por tanto, genera las condiciones para un sostenido déficit de ciudadanía.

La distribución escasa de bienes públicos aparece en las manos del partido, el político, o el empleado público. Puede ser accesada de manera impersonal, a través de la relación con una burocracia parcialmente clientelizada, pero está frecuentemente vinculada a amigos, conocidos o familiares, que operan en la red de intermediarios o conocen a sus opera-

dores. Existe un mecanismo de referencia que suele involucrar una cierta cercanía con el intermediario, quien ofrece un servicio selectivo, flexible y “personalizado”, y que implica en muchos casos un vínculo emocional que evoca culturalmente a las relaciones de compadrazgo. Este carácter afectivo se intensifica y dramatiza en las campañas, a través de fiestas y actividades lúdicas que crean simulacros de distribución en contextos socioeconómicos deprimidos.

El liderazgo plebiscitario y el neopatrimonialismo se legitiman y anclan socialmente a través de redes y transacciones con una diversidad de intermediarios. Las redes menores operan a nivel territorial y las mayores a nivel regional y/o nacional, lo que mantiene un nivel de independencia de unas respecto a las otras, aunque pueden entrar en relaciones de colaboración y competencia. Todas dependen de un líder o dirigente cercano a la autoridad política, los centros de poder estatal y, en los casos más poderosos, al Presidente de la República, que opera como figura articuladora del sistema por lo menos a nivel simbólico. Entre el líder y los clientes existe uno o varios intermediarios, algunos de ellos constituyen nodos, ya que son puntos de conexión de varias redes. Varias redes pueden compartir su conexión con intermediarios nodales relacionados con el líder o dirigente, quien también puede ser una figura clave para varias redes. Un intermediario que opera como patrón en una red puede cumplir la función de cliente en otra. Más que una pirámide el sistema más bien funciona como una serie de círculos concéntricos que se solapan parcialmente, y mantienen equilibrios entre autonomía y dependencia.

Las redes son, pues, adaptativas, cambiantes, flexibles, relativamente abiertas. Las redes mayores y menores atraviesan el partido gobernante y lo articulan al Estado de modo informal, lo que conforma una poderosa fuerza de reclutamiento de militantes. El partido, como tal, tiene un bajo perfil organizacional, en su condición de partido presenta escasos medios de canalización de demandas sociales o intereses legítimos, así como de influencia formal en las políticas públicas. Su vida democrática es episódica. Pero es altamente eficaz como espacio de concentración y concertación de líderes, intermediarios y clientelas, asegurándoles un vínculo con las instituciones públicas. Los partidos proveen un marco organizativo y relacional para realizar transacciones y obtener recompensas políticas y económicas, lo que incentiva, moviliza y mantiene el control político sin recurrir permanentemente a - y tendencialmente disminuye - la violencia política.

En el entorno inmediatamente posterior a la guerra civil de 1965, la política del clientelismo puede ser entendida como un modo de inducción a la arena política²⁶ de individuos y grupos, sobre la base de respuestas espe-

²⁶ Willy McCourt, *Patrons versus Weberians in the Sri Lankan Civil Service*.

cíficas al bienestar o sobrevivencia individual de los participantes. Ciertamente, la clientelización como estrategia recrea la inequidad social, pero genera expectativas y formas de participación capaz de reducir el conflicto social potencial y de producir formas de legitimación no democráticas. En este sentido, la estrategia clientelista es una forma de articulación de intereses y un instrumento de estabilización, mantenimiento y defensa del sistema político²⁷. Es también la cara popular del neopatrimonialismo, organizando un sistema de incentivos al votante, por lo que contribuye a hacer de la política una pasión y a estimular la participación electoral en condiciones de dependencia.

Las combinaciones de represión y clientelización desarrolladas en este período desmontaron parcialmente la tendencia hacia la organización y la autonomía social que se había incubado entre 1966 y 1978. En sociedades con baja capacidad de acción concertada, las redes clientelares/partidarias capturan ámbitos estatales a la vez que contribuyen a movilizar y vincular el centro de poder con las periferias, un proceso que no es realizado profundamente ni por las instituciones ni por las políticas públicas. El clientelismo ha sido altamente efectivo, desde el punto de vista de su influencia en la modulación de los procesos electorales, aunque ha reducido las opciones y la efectividad de las políticas. Hasta cierto punto, el clientelismo suplementa el déficit estatal al crear escenarios y vías de “resolución” de problemas y oportunidades a la vez que desplaza los énfasis distributivos de las políticas.

En sociedades donde la concertación social ha sido inhibida y los intereses son difusos, las redes de intermediación de funcionarios, legisladores, empleados públicos, dirigentes nacionales y locales y miembros del partido con ascendencia social, cumplen un rol de conexión y comunicación entre gobierno, partido y comunidades sin organizar ese vínculo de manera formal. Las redes construyen modalidades de intercambio material y simbólico en cierta medida vinculantes, y canalizan necesidades y demandas sociales de manera parcial, sesgadas por la pertenencia política y/o la obligación de reciprocitar, aún sea más adelante y con otros bienes, servicios o apoyos socio-políticos. El partido gobernante (Partido Reformista) operó como una maquinaria de generación y sostén de solidaridades particularistas adscritas a un liderazgo como el de Balaguer, en torno al cual se fraguó un discurso devocional constructor de un fuerte sentido de pertenencia. Casi todos los liderazgos posteriores han tomado como

Manchester: University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, febrero de 2005, p. 9.

²⁷ John Martz, *The Politics of Clientelism*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997, p. 20.

referencia esta fórmula política, si bien en contextos de modernización institucional y/o discursiva. El clientelismo estructurado en y por los partidos ha realizado un proceso de penetración estatal y proliferación de actividades estatales y paraestatales que ha sido crucial para la supervivencia del neopatrimonialismo burocrático y los demócratas patrimoniales como especie política²⁸.

La relación entre liderazgo plebiscitario y clientelismo desarrolla una “lógica del don y de la seducción que supone la personalización de la relación política”²⁹. Es una práctica formadora de identidad social y política, ya que estructura vínculos recurrentes entre Poder Político, programas y provisión de servicios, reparto de bienes de sobrevivencia y comunidad. Es un marcador de identidad³⁰ al responder también al deseo de ser parte de una red, de un partido, de unas relaciones primarias, de un grupo especial... todos ellos vinculados por un líder máximo portador de las estratégicas llaves que abren grandes recursos estatales. El clientelismo es un “conector”, formador de vínculos para la articulación y distribución de bienes públicos y coordinador de acciones en una sociedad de gran dispersión organizacional.

El clientelismo es una relación asimétrica entre intermediarios y clientes que se realiza en torno a intereses recíprocos en un mercado de votantes potenciales. Constituye una forma de coerción no violenta en la medida reduce la libertad de opción política a una relación de necesidad. Los clientes, sin embargo, tienen un margen de libertad para moverse de un intermediario a otro dentro del mismo partido, o fuera del partido, dependiendo de los incentivos que reciban de otros líderes o candidatos. Dicha situación se presenta cuando se incrementa la competencia electoral en un contexto menos monopólico, de mayor respeto a las reglas del proceso electoral por parte de los jugadores políticos, ya que el aumento de las ofertas clientelistas por diversos candidatos plantea un “menú” de beneficios posibles a los clientes. En las últimas dos décadas - y sobre todo en la década del 2000 - el llamado fin de las ideologías, la muerte de los líderes tutelares del sistema político, la crisis financiera y la inflación, han incrementado el carácter mercantil de la participación política. Esta tendencia aumenta el costo de las campañas electorales de manera significativa,

²⁸ Véase Sebastián Mazzuca, *Ob. cit.*

²⁹ Emmanuelle Barozel, “Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social”, *Ecuador Debate*, n.º 69, diciembre de 2006, p. 83.

³⁰ Véase Jack Jedwab, *Leadership, Governance and the Politics of Identity in Canada*, commissioned by The Department of Canadian Heritage for the Ethnocultural, Racial, Religious, and Linguistic Diversity and Identity Seminar, noviembre 1-2, 2001. <http://canada.metropolis.net/events/ethnocultural/publications/leadership_e.pdf>, p. 2.

hasta el punto en que la distribución de dinero se ha hecho una costumbre generalizada en los procesos electorales como forma de inducir a militantes y simpatizantes a la movilización política. Esta tendencia se verifica en un marco jurídico que da un amplio financiamiento público a los partidos para la realización de campañas, mientras que el conocimiento de un proyecto de Ley de Partidos para regular y democratizar dichas entidades ha sido pospuesto una y otra vez, ya que podría introducir rotaciones en partidos en que se han establecido oligarquías legitimadas por su cercanía a los líderes plebiscitarios.

El clientelismo consolida una expectativa social en sociedades en que los sistemas de redistribución son limitados e ineficientes y la inequidad social permanece a través de varias décadas, como es el caso dominicano. Es una relación informal que crea reglas de juego duraderas, hasta el punto en que “muchos electores piensan que la ausencia de “regalos” en la campaña significaba que el incumbente no mantendría una política de entrega de recursos una vez elegido”³¹.

Esta eficacia ha tenido efectos de largo plazo sobre el sistema político, transformándose en una fuerza de gravedad que ha ejercido y ejerce una poderosa influencia en la estructuración del sistema de partidos y la relación entre Estado, partidos y sociedad y los procesos electorales.

En el año 2002, la República Dominicana tenía el nivel de conocimiento de casos de clientelismo más alto en Latinoamérica, según las informaciones de un estudio del PNUD³²:

La articulación histórica de hiperpresidencialismo, neopatrimonialismo, clientelismo y democracia en la República Dominicana ha generado estabilidad y participación política, así como crecimiento económico. Pero sobre estos elementos progresivos, sus impactos y costos en la cultura política, la institucionalidad de los partidos, la eficacia de las políticas públicas y los niveles de equidad social han sido de un balance más negativo.

³¹ *Ibid.*, p. 80.

³² Citado por Elizabeth Cobilt, *Entre el cliente y el patrón: la intermediación política en los períodos de latencia*, México: FLACSO, 2008, p. 21.

**Cuadro 1.2. NIVEL DE CONOCIMIENTO
DE CASOS DE CLIENTELISMO EN AMÉRICA LATINA, 2002**

Nivel de conocimiento	País
Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23.9%), Colombia (16.3%), Chile (16%), Ecuador (24.4%) y El Salvador (23.3%)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32.4%), Bolivia (33.9%), Costa Rica (27.2%), Honduras (36.7%), Nicaragua (35.2%), Panamá (27.4%), Paraguay (34%), Perú (32.2%), Uruguay (32.3%) y Venezuela (31.8%)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42.3%), México (43.4%) y República Dominicana (53.1%)
Promedio de América Latina	31.4%

Fuente: PNUD (2004)

Los datos de la encuesta DEMOS 2004 sobre cultura política son reveladores³³, y manifiesta una proclividad autoritaria: 44.5% (1994), 46.4% (1997), 50.4% (2001) y 54.7% (2004) señalan que “un líder fuerte haría más por el país que todas las instituciones juntas”. Conjuntamente con trazos autoritarios importantes, se producen sentidos de protección y pertenencia personalizados en los líderes, no percibidos en un contexto de respuesta institucional: 77% (1994), 82.2% (1997), 86.2% (2001) y 82.0% (2004) consideran que “un buen presidente debe ser como un padre a quien hay que acudir para que resuelva los problemas”.

El índice de clientelismo es significativamente alto en todos los estratos sociales, particularmente en los socioeconómicos “muy bajo” (42%) y “bajo”. En los demás estratos es también relevante: medio (33.6%) y medio alto/alto 23.1%³⁴. Aunque en grados muy distintos por tener historias diferentes, el clientelismo es alto o muy alto en los miembros de los partidos: Partido Reformista Social Cristiano (modelo de clientelismo, 52.1%), Partido Revolucionario Dominicano (PRD, 41.4%), y PLD 34.2%. No es casual que en los gobiernos de este último partido haya avanzado el marco jurídico de la función pública (Ley de Función Pública, 2008), así como el nivel de profesionalización de los servidores públicos, aunque la existencia de

³³ Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza* (1994-2004), Santo Domingo: CUEPS-Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Centro de Estudios Sociales y Demográficos, 2005.

³⁴ *Ibid.*, p. 46.

una tercera parte de miembros del partido que gravitan hacia el clientelismo contribuya a crear una situación de hibridez entre el omnímodo poder de designación presidencial de las últimas décadas y las constricciones e impulsos meritocráticos planteados por la ley.

En lo que respecta al Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el rol de activador y movilizador del rentismo y la clientelización del primer partido gobernante de la postguerra civil tuvo un carácter fundacional y se extiende hasta el presente, pese a haberse convertido en un partido residual desfasado por la muerte del líder carismático (Balaguer), así como por la profunda urbanización y globalización del país en los últimos quince años. Históricamente, el Partido Reformista ha estado vinculado a la disponibilidad y continuidad de prácticas neo patrimoniales de ejercicio del poder, teniendo a Balaguer como matriz histórica y referente "exitoso". La vigencia de dicho partido como minoría apetecible en los procesos electorales, en un contexto de segunda vuelta, da testimonio de una democracia neopatrimonial cuyos procesos de modernización y cambio se constituyen en relación a la matriz balaguerista y están signados por la persistencia de prácticas neopatrimoniales y clientelares. En buena medida, en las décadas posteriores, la democratización bipartidista y multipartidista ha desarrollado variaciones más o menos modernizantes y más o menos exitosas de la combinación entre hiperpresidencialismo, neopatrimonialismo y democracia. Se ha vertebrado una transición de autoritarios neopatrimoniales a demócratas neopatrimoniales³⁵.

A la muerte de Balaguer - desvertebración de un elemento cohesionador, el carisma - el Partido Reformista (PR) se conforma como una bisagra política en las alianzas de los dos partidos mayoritarios, como una minoría consistente que gravita en el triunfo de cualquiera de dichos partidos en un sistema electoral de doble vuelta. Esto ha mantenido un poder de clientelización relevante para el PR, sella alianzas políticas y se convierte en referente para la incorporación de otros partidos minoritarios. Los partidos han encontrado que colocarse en el eje neopatrimonialismo-clientelismo-rentismo-asistencialismo es la mejor estrategia para ganar votos, entendiéndola como la única estrategia rentable posible, frente al eje burocracia profesional moderna-política social de acceso universal.

En el Estado, la tradición neopatrimonial y clientelista se yuxtapone, solapa y entra en tensión con los intentos de modernización y reforma institucional. El aparato estatal se caracteriza por el dualismo y el desarrollo desigual, abarca organismos altamente competentes (particularmente las agencias estatales creadas en los últimos quince años) e instituciones que

³⁵ Según la tipología de Sebastián Mazzuca, *Ob. cit.*

revelan importantes déficits de eficiencia y eficacia. Se trata de un Estado relativamente modernizado, pero aún fragmentado en diversos ámbitos entre los que las relaciones de cooperación y las sinergias son mínimas.

Los datos e índices anteriormente presentados se relacionan tanto con la tendencia hacia el desencanto social con el sistema partidario, como con la capacidad de cooptación social de los partidos. La fuerza social de los partidos coexiste con un alto nivel de desconfianza. Según el Latino-barómetro 2009, solo el 10% considera que el país está gobernado para el bien de todos, en comparación con 58% en Uruguay y 50% en Panamá.

El patrimonialismo implica una percepción de la política en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidaria y actividad gubernamental queda desdibujada y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene mediante la contienda electoral. La práctica política partidaria es frecuentemente percibida por los activistas como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado, dirigiéndose a la captura del Estado. Este contexto disminuye la calidad del recurso humano, la efectividad de las políticas públicas y la calidad de los servicios sociales. También recorta las posibilidades de debate público sobre las implicaciones y opciones de política pública, y se hace de los programas de gobierno y los planes institucionales un ejercicio de simulacro.

Si bien el crecimiento económico funciona a través de un esquema rentista y clientelista, y su magnitud tiende a hacer socialmente “soportable” la ineficacia estatal para implementar políticas y a “bajar la guardia” del empresariado y de una creciente clase media, lo cierto es que resulta extremo el contraste entre, por un lado, las bonanzas del crecimiento económico y el obvio progreso a nivel de infraestructuras físicas, y por otro lado, la inequidad social, la pobreza, el desempleo y las tasas de delincuencia. La República Dominicana aún espera encontrar un camino innovador para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Artana, Daniel y otros. *El gasto público en la República Dominicana*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Attali, Jacques. *República Dominicana 2010-2020, Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*. Santo Domingo: Attali Associés, 2010.

- Barozel, Emmanuelle. "Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social". *Ecuador Debate*, n.º 69, diciembre 2006.
- Bernhard, Michael. *Charismatic Leadership and Democratization: A Weberian Perspective*. Penn State University. Programa sobre Europa Central y Oriental, Working Paper Series n.º 43, 1998.
- Borón, Atilio. "El estudio de la movilización política en América Latina: la movilización electoral en la Argentina y Chile". *Revista Desarrollo Económico*, vol. 12, n.º 46, 1972.
- Brea, Ramonina; Isis Duarte y Mitchell Seligson. *La democracia vulnerable: insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: CUEPS-Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Centro de Estudios Sociales y Demográficos, 2005.
- Brinkerhoff, Derick y Goldsmith, Arthur. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Bethesda: USAID Office of Democracy and Governance, 2002.
- Cobilt, Elizabeth. *Entre el cliente y el patrón: la intermediación política en los periodos de latencia*. México: FLACSO, 2008.
- Eisenstadt and Rene Lemarchand (eds.). *Political clientelism, patronage, and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981.
- Jedwab, Jack. *Leadership, Governance and the Politics of Identity in Canada*. Commissioned by the Department of Canadian Heritage for the Ethnocultural, Racial, Religious, and Linguistic Diversity and Identity Seminar. Noviembre 1-2, 2001. <http://canada.metropolis.net/events/ethnocultural/publications/leadership_e.pdf>.
- Johannsen, Lars y Ole Nørgaard. *IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into The Measurement and Impact of a Political Institution*. Department of Political Science University of Aarhus, Denmark. Preparado para las ECPR Joint Sessions of Workshops Edinburgh, 28 de marzo – 4 de abril, 2003.
- Lizardo, Jeffrey. *El gasto social en la República Dominicana 1995-2005: tendencias y desafíos*. Texto de discusión 2. Santo Domingo: Unidad de Análisis Económico Secretariado Técnico de la Presidencia, 2005.
- Lozano, Wilfredo. "Pobreza, gastos sociales y gobernabilidad: el caso dominicano". *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1998. <codex.colmex.mx:8991/F/?func=service&doc>.
- Martz, John. *The Politics of Clientelism*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1997.
- Mazucca, Sebastián. "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina", *Revista Araucaria*, año/vol.4, n.º 7, primer semestre de 2002.

- McCourt, Willy. *Patrons versus Weberians in the Sri Lankan Civil Service*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Medina, Luis Fernando y Susan Stokes. *Clientelism as Political Monopoly*. Chicago: University of Chicago, 2002.
- Pfaff, Steven. "Nationalism, Charisma, and Plebiscitary Leadership: The Problem of Democratization in Max Weber's Political Sociology". *Sociological Inquiry*, vol. 72, n.º 1, invierno 2002.
- Rose-Ackerman, Susan; Diane A. Desierto y Natalia Volosin. "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines". *Berkeley Journal of Institutional Law*, vol. 29, n.º 1, 2011.
- Rouquaud, Ines y María Rosa Herrera. "Patrimonialismo y políticas sociales". *Revista Kairos*, n.º 5. <<http://www.revistakairos.org/k05-08.htm>>.
- Santana, Isidoro y Magdalena Rathe. *Impacto distributivo de la Gestión Fiscal en la República Dominicana*. Santo Domingo: Fundación siglo XXI, 1992.
- Van Wyck, Jo-Ansie. "Political Leaders in Africa: Presidents, Patrons or Profiteers". *ACCORD: Occasional Paper Series*, vol. 2, n.º 1, 2007.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978.

2

LOS PODERES Y COMPETENCIAS
PRESIDENCIALES A LA LUZ DE
LA CONSTITUCIÓN DE 2010: SU
SIGNIFICADO PARA LA DEMOCRACIA
DOMINICANA

Flavio Darío Espinal

INTRODUCCIÓN

Cuando Alexander Hamilton, James Madison y Jon Jay emprendieron en un periódico de Nueva York, bajo el seudónimo de Publius, la tarea de explicar y defender la Constitución adoptada en Filadelfia en 1786, le correspondió al primero de estos tres padres fundadores de la nación norteamericana argumentar a favor de un Poder Ejecutivo encabezado por un Presidente electo de manera independiente de los representantes del pueblo en el Poder Legislativo. Esta novedosa figura institucional suscitó una gran controversia entre quienes participaron en el debate constitucional durante el proceso de ratificación de esta Constitución. En efecto, en el primero de una serie de artículos que escribió sobre el Poder Ejecutivo, Hamilton expresó que “(d)ifícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como esta, y acaso contra ninguna se han lanzado invectivas menos sinceras ni ha sido criticada con menos discernimiento”.¹

El carácter controvertido de esta pieza del engranaje constitucional se debió al temor de muchos de los que participaron en ese debate de que, a través de un Poder Ejecutivo unipersonal, si bien electo democráticamente, se reintrodujeran los elementos despóticos de la figura del monarca y que se corriera el riesgo de caer de nuevo en el despotismo y perder la libertad conquistada. Esto significa que desde el momento mismo de la creación de la figura presidencial en el diseño constitucional la misma ha

¹Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 285.

generado temores y problemas por los amplios poderes que se ponen en manos de una sola persona.

Una de las grandes cuestiones que procuró resolver la Constitución norteamericana fue cómo hacer compatible esta nueva forma de estructurar el Poder Ejecutivo con un régimen de libertades y de controles afectivos al ejercicio del poder. Dos premisas orientaron la búsqueda de respuestas a esa problemática: una fue el escepticismo respecto de la naturaleza humana, plasmado en la famosa frase de Madison de que “(s)i los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del Gobierno”², y la otra fue la desconfianza natural respecto del ejercicio del poder, lo cual fue también articulado por Madison al expresar que “no puede negarse que el poder tiende a extralimitarse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase los límites que le asignen”.³

Esta es la matriz conceptual que sirvió a los padres fundadores de la nación norteamericana para articular un sistema de frenos y contrapesos (los llamados checks and balances) que diera respuesta a la problemática del poder. Esto dio lugar a un sistema institucional basado en la división de poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial- en el que estos se limitan y contrapesan mutuamente en una compleja interrelación marcada por tensiones y conflictos permanentes.

En todo régimen presidencial se plantea la cuestión de la naturaleza y el alcance de los poderes presidenciales, así como el temor de que la personalización del poder en un Presidente electo directamente por el pueblo, con legitimidad propia no derivada del Parlamento y amplias prerrogativas constitucionales, pueda conducir al absolutismo o, al menos, a un ejercicio del poder con pocos límites y controles que erosione la democracia y la libertad. La historia política de América Latina, así como de otras regiones del mundo en las que se ha adoptado el régimen presidencial, tales como Asia y África, pone de relieve la compleja problemática del poder en los regímenes presidenciales.

La República Dominicana constituye un caso emblemático de un régimen presidencial que se estructuró desde sus inicios en un contexto histórico y político caracterizado por el despotismo, el caudillismo y la excesiva concentración de poderes en la persona del Presidente, conjuntamente con una debilidad crónica de los demás poderes del Estado y de las instituciones sociales. En efecto, la inestabilidad constitucional que ha tenido el país durante la mayor parte de su historia se explica en gran medida por la voluntad de los gobernantes de moldear la Constitución a sus esquemas de poder o sus planes continuistas. A manera de ilustración, vale señalar

² *Ibid.*, p. 222.

³ *Ibid.*, p. 210

que desde 1844 hasta mediados de 1961 el país tuvo treinta y un cambios constitucionales, a veces más de uno durante el mismo año, o un cambio tras otro durante varios años consecutivos.

En su momento fundacional el constitucionalismo dominicano estuvo marcado por la adopción de un régimen de excepción tan amplio e ilimitado en cuanto a los poderes concedidos al presidente de la República que dejó sin efectos, en términos prácticos, la propia Constitución. Se trata del famoso artículo 210 de la Constitución de San Cristóbal que le dio amplísimos poderes al general Santana, al extremo de autorizarle “dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna”.⁴ Si bien las circunstancias particulares que vivía en ese momento la incipiente nación dominicana debido a su guerra de independencia frente a Haití justificaba algún tipo de régimen de excepción que le permitiera al presidente de la República conducir las labores propias de una guerra, el adoptado en esa oportunidad concedió poderes tan amplios e ilimitados al general Santana, sin que sus actuaciones estuviesen sujetas a control o responsabilidad algunas, que imprimió el sello del despotismo en la Constitución fundadora del orden político dominicano.⁵

Con el discurrir del tiempo, el constitucionalismo dominicano estuvo marcado, tanto en plano jurídico-formal como en el plano político-material, por las rasgos que se pusieron de manifiesto en la primera experiencia constitucional del país: personalización y centralización del poder, ausencia de controles y contrapesos efectivos, así como el uso de la fuerza como factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos. Si bien es cierto que hubo intentos recurrentes de dotar al país de una Constitución basada en los valores liberal-democráticos y de organizar su vida política en función de dichos valores, esos intentos eran abortados tan pronto se emprendían, por lo que no pudieron pautar la estructuración del poder ni servir de referente eficaz para el funcionamiento general del sistema político.

Tras el fin de la dictadura de Trujillo se inició un proceso de transición a la democracia que, en apenas cuatro años, pasó de la celebración de elecciones democráticas, a un golpe de Estado, una *guerra* civil y una in-

⁴ Art. 210, Constitución de San Cristóbal. Cf. Arturo Peña Batlle, *Constitución política y reformas constitucionales, 1844-1942*, vol. I, Santo Domingo: ONAP, 1981.

⁵ Un análisis comparado de los regímenes de excepción adoptados en las repúblicas americanas luego de su independencia muestra que el consagrado en el Art. 210 de la Constitución de San Cristóbal fue el que concedió más poderes, sin limitaciones ni responsabilidad alguna, a favor del presidente. Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny: Regimen of Exception in Spanish America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

tervención militar norteamericana. La Constitución adoptada en 1963 bajo la presidencia de Juan Bosch, con un fuerte contenido social, un amplio catálogo de libertades individuales y un estricto régimen de control y fiscalización del poder, fue revocada cinco meses después de su adopción por lo que quedó sin probar su eficacia práctica para reordenar la vida política del país sobre premisas distintas a las que le habían servido de soporte durante la mayor parte de su historia.

La Constitución adoptada en 1966 tras la elección de Joaquín Balaguer en el marco de la ocupación norteamericana planteó en el nuevo escenario político nacional viejos problemas del constitucionalismo dominicano: continuismo presidencial, centralización del poder, debilidad institucional de los Poderes Legislativo y Judicial, ausencia de controles y contrapesos, así como un régimen electoral, un sistema de contraloría y fiscalización de fondos y una estructura de manejo presupuestario que apuntalaban el poder del presidente de la República en detrimento del balance de poderes, la transparencia y la alternabilidad. Algunos de estos problemas institucionales se derivaban directamente de la normativa constitucional, mientras otros eran el resultado de la correlación de fuerzas políticas, de prácticas arraigadas y de inobservancia pura y simple del texto constitucional.

Durante décadas el debate constitucional en la República Dominicana estuvo enfocado en cómo superar estos problemas con el objetivo de consolidar la democracia, el imperio de la ley y el ejercicio efectivo de los derechos de las personas. Cuestiones tales como la creación de una justicia independiente, la dotación al Poder Legislativo de mecanismos eficaces de control y fiscalización, la limitación de poderes al presidente de la República, el establecimiento de una justicia constitucional y de mecanismos eficaces de protección de los derechos fundamentales, entre otras, dieron vida al debate constitucional y a las demandas de reforma por parte de múltiples actores de la sociedad dominicana.

El proceso que condujo a la adopción de la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 tuvo como telón de fondo esta problemática que se arrastraba desde mediados de los años sesenta. Si bien algunos de los problemas antes señalados fueron abordados parcialmente en la reforma constitucional de 1994, la cual fue el resultado de una coyuntura política que requirió una acción rápida que impidió abordar desde una perspectiva integral todos los temas planteados en la agenda pendiente de reforma constitucional. Una cuestión no abordada en esa oportunidad fue la relativa a los poderes presidenciales, la cual tenía como símbolo el famoso artículo 55 de la Constitución de 1966 criticado por diversos sectores de la comunidad política y de la sociedad en general⁶. Independientemente de

⁶ Para el politólogo y constitucionalista Julio Brea Franco, la Constitución de 1966 ponía en manos del Presidente un conjunto de poderes que prácticamente

que las críticas a este artículo fueran válidas o no, lo cierto es que, durante las últimas décadas, esta problemática de los poderes presidenciales siempre estuvo presente en la agenda de reforma constitucional, en el marco de una historia política y constitucional marcada por el despotismo, el caudillismo y la centralización excesiva del poder.

En este contexto, es pertinente hacerse algunas interrogantes básicas sobre cómo la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 abordó la cuestión relativa a los poderes y competencias presidenciales y en qué medida dio respuestas a las demandas planteadas en la agenda de reforma constitucional que se había articulado en el país durante las últimas décadas. ¿Mantuvo la nueva Constitución los mismos poderes que la Constitución de 1966 otorgaba al presidente de la República o introdujo cambios relevantes en esta materia? ¿La nueva Constitución refuerza el “excesivo presidencialismo”⁷ de la anterior Constitución o establece alguna base normativa para moderar la centralización del poder en manos del Presidente? ¿Hay elementos novedosos en el nuevo texto constitucional que redefinan la relación del Presidente con la administración pública y otros ámbitos del Estado? ¿Dispone la nueva Constitución de nuevas herramientas en lo que concierne a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? ¿Crea el nuevo texto constitucional normas e instituciones que sirvan de base para el fortalecimiento de la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder? ¿Qué significado tiene en sentido general para la democracia dominicana la definición y estructuración de los poderes presidenciales en la nueva Constitución?

1. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL: TENSIONES Y DILEMAS

Como punto de partida hay que señalar que en el proceso de reforma constitucional que culminó con la proclamación de la nueva Constitución el 26 de enero de 2010 hubo un consenso entre las principales fuerzas políticas de la nación, sectores académicos y de opinión pública de que el país debía preservar el régimen presiden-

lo convertían en un “monarca electo”. Cf. Julio Brea Franco, “Participación, representación y reforma institucional en el sistema político dominicano”, en Adriano Miguel Tejada, *Reforma institucional y democracia*. Santo Domingo: PUCMM, 1993, p. 76.

⁷ Sobre este concepto, Cf. Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM, 2001, capítulo IV.

cial. Ningún sector con peso político ni ninguna corriente de pensamiento constitucional importante planteó durante los debates constitucionales la necesidad de cambiar el régimen presidencial por un régimen parlamentario, un régimen semipresidencial o cualquier otro tipo de régimen político.

Este reconocimiento tiene una importancia fundamental. A diferencia del parlamentarismo, en el cual el Primer Ministro deriva su autoridad del Parlamento y ejerce las funciones de jefe de Gobierno, pero no jefe de Estado, en el régimen presidencial existe una legitimidad dual, ya que tanto el Presidente como los miembros del Congreso derivan su autoridad directamente del pueblo. El Presidente, en su doble condición de jefe de Estado y de Gobierno, tiene un lugar central en la arquitectura institucional del régimen presidencial.

Es pertinente citar de nuevo a Madison y a Hamilton por el hecho de que fueron ellos quienes concibieron por primera vez el régimen presidencial como forma de superar simultáneamente dos problemas que enfrentaron durante el proceso constituyente de Estados Unidos: primero, la debilidad crónica del esquema gubernamental que adoptaron tras la declaración de independencia (lo que se denominó “los artículos de la confederación”) y, segundo, la concentración excesiva de poderes y el despotismo del orden colonial.

En el famoso *El Federalista* n.º 37 Madison planteó: “Entre las dificultades con que tropezó la Convención, una de las más importantes residía en combinar la estabilidad y la energía del Gobierno, con el respeto inviolable que se debe a la libertad y al sistema republicano”. A lo cual agregó: “La energía en el Gobierno es un elemento esencial para conseguir esa seguridad contra los peligros externos e internos y esa pronta y saludable ejecución de las leyes, que integran la definición misma del buen Gobierno”.⁸

Por su parte, Alexander Hamilton, en *El Federalista* n.º 70 señaló: “Existe la idea, que por cierto no carece de partidarios, de que un Ejecutivo vigoroso resulta incompatible con el espíritu del Gobierno republicano”. A lo cual agregó: “Al definir un buen Gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía”. Y reafirmó su criterio de la manera siguiente: “Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del Gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera

⁸ Alexander Hamilton y otros, *Ob. cit.*, p. 148.

de designar una ejecución mala; y un Gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal Gobierno".⁹

Por supuesto, los constituyentes norteamericanos no se plantearon exclusivamente el problema de la conformación de un Poder Ejecutivo fuerte, sino también la necesidad de contar con los mecanismos y los medios para limitar ese poder y evitar que este se convierta en un elemento opresor. De ahí la puesta en práctica de la teoría de la separación de poderes y de los frenos y contrapesos (*checks and balances*) que definen la Constitución de Estados Unidos. Como ha señalado Stephen Holmes, los fundadores de la nación norteamericana se enfrentaron simultáneamente al problema de reforzar y limitar al Gobierno, lo cual resultó, según él, "en un régimen constitucional que no fue ni tiránico ni débil".¹⁰

Desde esta perspectiva, la cuestión fundamental en el régimen presidencial, al igual que en cualquier otro régimen político, es evitar que este oscile entre la omnipotencia y la impotencia, pues lo primero conduce al despotismo y lo segundo a la ingobernabilidad. Por supuesto, las características propias del régimen presidencial, tales como la legitimidad electoral propia del Presidente, la personalización de la función ejecutiva, el papel de ejecutor y colegislador del Presidente, así como su doble función de jefe de Estado y de Gobierno, entre otras, predisponen institucionalmente a este régimen hacia la concentración y la personalización excesivas del poder. De ahí que un régimen presidencial que no cuente con un sistema efectivo de balance y contrapeso de poderes, así como una delimitación constitucional clara de los poderes presidenciales en relación a los demás poderes del Estado y respecto de la ciudadanía, está constantemente expuesto a incurrir en prácticas autoritarias y despóticas.

La historia política de América Latina, la región del mundo en la que se generalizó la adopción del régimen presidencial, ilustra cómo este régimen, insertado en un tramado socioeconómico y cultural fértil para el caudillismo político, se desarrolló con grandes distorsiones, entre ellas una fuerte hipertrofia de los poderes presidenciales y una efectividad precaria o ausencia pura y simple de un sistema institucional de frenos y contrapesos. La República Dominicana es parte emblemática de esa historia latinoamericana en tanto su sistema constitucional ha estado marcado, desde su momento fundacional, por el denominado hiperpresidencialismo o presidencialismo excesivo, en adición a los largos períodos de Gobiernos autoritarios y despóticos, lo que explica que la cuestión de los poderes presidenciales haya sido parte central del debate constitucional como parte del proceso de transición y consolidación de la democracia.

⁹ *Ibid.*, p. 297.

¹⁰ Stephen Holmes, "The Liberal Ideal", *The American Prospect*, n.º 7, 1991, p. 87.

Las particularidades de los sistemas presidenciales en los países de América Latina han llevado a diversos autores a clasificar dichos sistemas para tratar de dar cuentas de las diferencias entre ellos. A mediados del siglo XX Karl Loewenstein clasificó a dichos sistemas en presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.¹¹ Más reciente, Jorge Carpizo formuló dos clasificaciones de los sistemas presidenciales en función, por un lado, de lo contenido formalmente en la norma constitucional y, por el otro, de la realidad político-institucional o del funcionamiento práctico del sistema. De acuerdo al primer criterio, este autor distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentario. Y de acuerdo con el segundo criterio, este autor distingue entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil.¹²

En seguimiento a J. Jesús Orozco y Daniel Zovatto, puede decirse que, desde el punto de vista de la formalidad jurídica constitucional, el régimen presidencial dominicano ha sido históricamente del tipo denominado presidencialismo predominante, entendido este como un régimen presidencial en el que existe un fuerte desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo en términos de concentración de poderes y competencias en un contexto institucional con mecanismos de control y contrapeso muy débiles y deficientes.¹³ De acuerdo a la segunda clasificación de Carpizo, basada en la materialidad político-institucional del régimen presidencial en el país, este puede clasificarse de presidencialismo hegemónico en tanto el Presidente ha acumulado, en función de realidades políticas concretas, poderes aún mayores de los que le otorga el régimen en el texto constitucional. El caso paradigmático de este presidencialismo hegemónico fue el denominado “Gobierno de los doce años” de Joaquín Balaguer, ya que este, además de sus poderes formales, ejerció un poder fáctico decisivo sobre una variedad de órganos e instancias del cuerpo político que, constitucionalmente, estaban llamados a ejercer sus funciones con mucho mayor grado de autonomía respecto del Poder Ejecutivo,

¹¹ Cf. Karl Loewenstein, “La «Presidencia» fuera de Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, n.º 5, 1949, pp. 21-28.

¹² Cf. Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México: UNAM, 2007, pp.193-218.

¹³ Cf. J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”, en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, coordinadores, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, p. 56.

como fue el caso del Poder Legislativo, la Justicia, la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, entre otros.¹⁴

A partir de la transición democrática de 1978 algunos de los rasgos más distorsionantes de ese modelo presidencialista excesivo fueron superados. A partir de ese momento el Poder Legislativo comenzó a jugar un papel más dinámico y las presiones por la reforma judicial y electoral comenzaron a dar poco a poco algunos frutos palpables. La reforma constitucional de 1994, efectuada en el contexto de una aguda crisis político-electoral, incorporó algunas de esas reformas, pero en la agenda política quedaron pendientes importantes reformas, incluso la relativa a los poderes presidenciales como forma de superar, aun dentro del marco del régimen presidencial, los aspectos más distorsionantes del diseño constitucional y del funcionamiento práctico del presidencialismo en la República Dominicana.

Por supuesto, en la conformación de un régimen político la dimensión legal-formal es solo un componente de una realidad mucho más compleja que incluye factores tales como las condiciones estructurales, los valores culturales, los hábitos enraizados en la sociedad y la conformación de las fuerzas políticas y sociales, entre otros. Hay que reconocer, sin embargo, que la Constitución en sí misma crea incentivos y constreñimientos que pueden ser favorables o desfavorables a la democracia, a la limitación y el balance de los poderes, así como a la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental.

2. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA DE 2010

La Constitución dominicana establece que el Poder Ejecutivo es ejercido por una sola persona, el presidente de la República, quien ejerce sus funciones en nombre del pueblo, en su doble condición de jefe de Estado y jefe de Gobierno (artículo 122).¹⁵ Habrá un

¹⁴ Para una discusión de lo constitucional y lo político-institucional durante el período 1966-1978, Cfr. Flavio Darío Espinal, *Ob. cit.*, capítulo 4.

¹⁵ Los requisitos para ser Presidente son: 1) ser dominicano o dominicana de nacimiento u origen, 2) haber cumplido treinta años de edad, 3) estar en pleno

Vicepresidente elegido conjuntamente con el Presidente, en la misma forma y por igual período (artículo 125). Este último no tiene atribuciones o funciones específicas, aparte de su vocación de suceder al Presidente en caso de ausencia temporal o definitiva. Durante las últimas décadas, sin embargo, se ha ido impuesto la práctica de que los Presidentes asignan a sus Vicepresidentes funciones específicas de Gobierno, tanto en el gabinete como en otras instancias del aparato gubernamental.¹⁶

Aunque el carácter unipersonal de la titularidad del Poder Ejecutivo parezca algo obvio, en el proceso constituyente norteamericano, en el cual se propuso por primera vez la creación de la figura presidencial como cabeza del Gobierno, se produjo un fuerte debate sobre este aspecto del diseño constitucional dados los temores que suscitó en diversos sectores de que la persona que ejerciera dichas funciones pudiese reproducir los vicios propios de un régimen monárquico.¹⁷ La búsqueda de una solución constitucional a la necesidad de contar con un Gobierno ágil y enérgico que superara las debilidades crónicas de la estructura gubernamental adoptada tras la independencia, llevó a los constituyentes norteamericanos a incorporar en el diseño institucional la figura de un Presidente electo por el pueblo con amplias atribuciones, aunque limitado y controlado por los otros poderes del Estado.

Esta cuestión ha sido también objeto de debate en América Latina. Una historia política post-independencia marcada por el caudillismo y el personalismo, antecedida por un dominio español en el que primó la concentración y centralización del poder, ha hecho que en muchos países latinoamericanos se haya explorado en diferentes momentos y circunstan-

ejercicio de los derechos civiles y políticos y 4) no estar en el servicio militar o policial activo por lo menos durante los tres años previo a las elecciones presidenciales (Art. 123). La Constitución establece, sin embargo, que las dominicanas o dominicanos que adopten otra nacionalidad en virtud de la regla constitucional de la doble nacionalidad, por acto voluntario o por el lugar de nacimiento, podrán aspirar a la presidencia y vicepresidencia de la República si renunciaren a la nacionalidad adquirida con diez años de anticipación a la elección y residieren en el país durante los diez años previos al cargo. Podrán, sin embargo, ocupar otros cargos electivos, ministeriales o de representación diplomática del país en el exterior y en organismos internacionales, sin renunciar a la nacionalidad adquirida (Art. 20).

¹⁶ A título de ejemplo, el presidente Joaquín Balaguer designó al vicepresidente Carlos Morales Troncoso, secretario de Relaciones Exteriores y embajador en Estados Unidos; el presidente Hipólito Mejía designó a la vicepresidenta Milagros Ortiz Bosch, secretaria de Educación; y el presidente Leonel Fernández designó en su primer período de Gobierno al vicepresidente Jaime David Fernández Mirabal, director del Plan Quisqueya Verde y designó en su segundo período al vicepresidente Rafael Alburquerque coordinador del denominado Gabinete Social del Gobierno y director de diversos programas sociales, de los cuales el más conocido de todos es el Programa Solidaridad.

¹⁷ Para una discusión sobre este tema, Cf. Alexander Hamilton y otros, *Ob. cit.*, pp. 291-297.

cias diseños constitucionales que procuran limitar el carácter personalista de la institución presidencial. El ejemplo más paradigmático fue el sistema colegiado adoptado en la Constitución de Uruguay de 1952 denominado Consejo Nacional de Gobierno, el cual tuvo como propósito darle participación en el Gobierno a la primera minoría con una presidencia rotativa. Este modelo estuvo en vigencia durante el período 1952-1966, y fue abandonado por su debilidad e inoperatividad.¹⁸ En tiempos recientes algunas Constituciones latinoamericanas han procurado que el Poder Ejecutivo sea ejercido por el Presidente conjuntamente con los ministros u otros funcionarios. Por ejemplo, la Constitución de Costa Rica establece que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.¹⁹ En Panamá la Constitución le otorga al Consejo de Gabinete una serie de atribuciones que colocan a este órgano en un plano de co-responsabilidad con el presidente de la República.²⁰ En Colombia, por su parte, la Constitución establece que el Gobierno nacional esté formado por el presidente de la República, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos. Y agrega que ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.²¹ Otros países, como Brasil, Guatemala, El Salvador, Uruguay, Bolivia y Venezuela, tienen fórmulas más o menos parecidas.

Estos esquemas institucionales se hacen bajo el predicamento de que es necesario despersonalizar y democratizar la función ejecutiva. La práctica ha demostrado, sin embargo, que dichos esquemas no cambian el carácter personalizado de la figura presidencial, pues los funcionarios a los que se les exige validar decisiones del Presidente son subordinados de este, por lo que no están en condiciones de limitar de manera efectiva su poder. Como muestra el ejemplo norteamericano, así como otros ejemplos exitosos de regímenes presidenciales, la limitación, el control y la fiscalización del Poder Ejecutivo corresponde principalmente a las Cámaras Legislativas y al Poder Judicial.

¹⁸ Cf. Art. 149 de la reforma constitucional de la República Oriental de Uruguay de 1952.

¹⁹ Cf. Art. 130 de la Constitución de Costa Rica.

²⁰ Cf. Art. 195 de la Constitución de Panamá.

²¹ Cf. Art. 115 de la Constitución de Colombia.

En su definición del Poder Ejecutivo, la Constitución de 2010 establece por primera vez en el país que el presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno, así como delimita las atribuciones que tiene en cada capacidad.²² En la tradición constitucional, tanto del país como de los demás países con regímenes presidenciales, la Constitución establece que el Presidente dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, siendo la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado (artículo 128).

En cuanto a la duración del mandato y la forma de elección, la Constitución dispone que el presidente de la República sea elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente (artículo 124). Además, establece que cuando, en las elecciones celebradas para elegir al presidente y al vicepresidente de la República, ninguna de las candidaturas obtengan al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección en la cual solo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos.

En el debate constitucional dominicano ningún sector planteó la adopción de un período de Gobierno mayor de cuatro años, como es el caso en otros países. Esa ha sido la regla predominante en la historia constitucional dominicana desde la primera Constitución, aunque ha habido momentos en los que se ha establecido un período de Gobierno distinto.²³ Uno de ellos fue el adoptado por la reforma constitucional de 1994, la cual, como resultado de una fuerte crisis político-electoral y de manera coyuntural, redujo la duración del período presidencial a dos años, aunque no así el período de los legisladores y de las autoridades municipales electas ese año, quienes permanecieron en sus cargos por cuatro años. Aparte de esa interrupción temporal, desde 1966 los períodos presidenciales han durado cuatro años, y en ninguna de las reformas que se le han hecho a la Constitución adoptada ese año

²² En las monarquías constitucionales y en los regímenes semi-presidenciales la condición de jefe de Estado y jefe de Gobierno recae en personas distintas.

²³ Un caso interesante ocurrió en la Constitución adoptada el 15 de mayo de 1878. Como el país vivía una etapa de gran inestabilidad política (desde 1874 a 1886 hubo dieciocho Gobiernos diferentes y ocho cambios constitucionales), los promotores de dicha Constitución incluyeron una disposición (Art. 17) que redujo el período presidencial a un año, sin posibilidad de reelección inmediata. Parecía que los constituyentes de ese momento pensaron que el texto constitucional podía parar el estado de inestabilidad política y gubernamental del país.

(1994, 2002 y 2010) el tema de la duración del período ha sido objeto de controversia.²⁴

En lo que sí hubo debate fue en torno al tema de la reelección. De hecho, este ha sido un tema central en un número significativo de los cambios constitucionales que ha tenido el país a través de su historia. La comisión de juristas designada por el presidente Leonel Fernández para preparar el borrador de las reformas constitucionales propuso dejar la disposición relativa a la reelección similar a la adoptada en la reforma constitucional de 2002, la cual estableció que el presidente de la República “podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República” (artículo 49).²⁵ Por su parte, el proyecto de ley tendente a la reforma constitucional que el presidente Fernández sometió a las Cámaras Legislativas contenía una disposición novedosa en la historia constitucional dominicana tomada de la Constitución de Argentina, la cual consignaba un esquema que hubiera permitido una reelección inmediata (dos períodos) con la posibilidad de volverse a postular con el intervalo de un período.²⁶

Luego de un intenso debate tanto dentro como fuera de la Asamblea Nacional Revisora, la cuestión de la reelección se resolvió a través de un pacto firmado el 14 de mayo de 2009 entre el presidente Fernández y el excandidato presidencial por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) Miguel Vargas Maldonado, en el cual se consignó, entre otros puntos, adoptar la fórmula consagrada en la reforma constitucional del 14 de agosto de 1994, en la cual se estableció que el presidente de la República será elegido cada cuatro años por voto directo, y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente.²⁷ Esta fórmula fue la adoptada en la primera Constitución dominicana (la denominada Constitución de San Cristóbal), aunque en esa oportunidad la Asamblea Constituyente libró al general Pedro Santana, electo por la propia Asamblea como Presidente del país, de esa disposición restrictiva de la reelección. Una fórmula similar fue consignada tras la caída de Trujillo en la reforma constitucional aprobada por el Consejo de Estado el 16 de septiembre de 1962 y mantenida en la Constitución del 29 de abril

²⁴ Para una discusión de la coyuntura política y la reforma constitucional de 1994, Cf. Flavio Darío Espinal, *Ob. cit.*, capítulo 5.

²⁵ Cf. Art. 107 del anteproyecto de reforma constitucional preparado por la comisión de juristas. Ver Art. 90 de la Constitución argentina.

²⁶ Cf. Art. 104 del proyecto de ley tendente a la reforma constitucional sometido por el presidente Leonel Fernández a las Cámaras Legislativas.

²⁷ Cf. El punto 7 del texto del “Acuerdo institucional para la aprobación y desarrollo de las leyes complementarias de la Constitución”, suscrito en fecha 30 de mayo de 2011 por el Dr. Leonel Fernández y el Ing. Miguel Vargas Maldonado.

de 1963, pero modificada por la Constitución de 1966 que estableció un sistema de reelección sin límites. Aunque la fórmula adoptada en la nueva Constitución se sustentó en un pacto entre dos figuras políticas de primer orden en la vida nacional, la historia constitucional dominicana muestra lo difícil que ha sido arribar a una fórmula de consenso, por lo que recurrentemente se plantea el debate sobre la cuestión de la reelección, unas veces para limitarla y otras para permitirla.²⁸ Queda, pues, abierta la cuestión de si la fórmula adoptada en la Constitución de 2010 tiene vocación de perdurar en base a un consenso firme de las fuerzas políticas o si, por el contrario, será objeto de modificación en un tiempo no muy lejano.

3. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE

Como en todo régimen presidencial, la Constitución dominicana le otorga un papel de colegislador al presidente de la República, el cual se manifiesta a través de: 1) la iniciativa legislativa; 2) la promulgación, publicación y poder de veto; y 3) la potestad reglamentaria.

3.1. INICIATIVA LEGISLATIVA

El artículo 96 de la Constitución señala al presidente de la República entre los funcionarios u órganos que tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes. Los demás son los Senadores y Diputados, la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral en asuntos electorales.²⁹ Esta facultad del presidente de la República en el proceso

²⁸ El propio presidente Fernández expresó en la ciudad de Madrid, España, pocos días después del pacto, que si bien había expresado su consentimiento sobre la fórmula de la no reelección inmediata lo había hecho “para colocar el interés nacional por encima de su concepción”, pero que entendía que en la época moderna los mandatarios que cuenten con el respaldo popular deben tener la posibilidad de cumplir dos períodos consecutivos para realizar los programas y proyectos que requieren mayor tiempo para su ejecución. Cf. “Leonel dice fue un error eliminar la reelección”, *Diario Libre*, 17 de mayo de 2009. Para una crítica a la fórmula adoptada en la reforma constitucional de 1994 y reintroducida en la reforma de 2010, Cf. Flavio Darío Espinal, *Ob. cit.*, capítulo 5.

²⁹ A su vez, el Art. 97 introdujo la novedosa figura denominada iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores podrá presentar

de creación de las leyes le permite jugar un papel de primer orden en la definición de la agenda legislativa, lo cual ocurre en cualquier régimen presidencial, pero particularmente en un país como la República Dominicana en el que el Poder Legislativo ha sufrido históricamente de una notable debilidad técnica e institucional.

Al igual que los legisladores, el presidente de la República tiene amplia competencia en materia de iniciativa legislativa, lo que significa que puede introducir proyectos de ley sobre cualquier materia que considere oportuna y necesaria. Está reservada al presidente de la República, sin embargo, la iniciativa legislativa relativa al proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, el cual deberá someter a la consideración de las Cámaras Legislativas a más tardar el primero de octubre de cada año. (artículo 128, numeral 2, literal g). En esta materia la Constitución establece una mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes de cada Cámara Legislativa en caso de que el Congreso Nacional desee incluir nuevas partidas o modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que eroguen fondos sometidos por el Poder Ejecutivo (artículo 234).

Dos aspectos merecen destacarse: uno es que la anterior Constitución establecía una mayoría calificada aún más exigente, es decir, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara, para que el Congreso Nacional pudiese modificar las partidas que figurasen en la Ley de Gastos Públicos o en los proyectos de ley que contenían erogación de fondos sometidos por el Poder Ejecutivo.³⁰ Al igual que la vieja Constitución, la nueva dispone del requerimiento de la mayoría ordinaria cuando la modificación de las partidas sea iniciativa del Poder Ejecutivo. El otro aspecto es que la Constitución de 2010 incorporó una nueva disposición que estableció una mayoría de excepción en esta materia, esto es, que el Congreso Nacional podrá modificar con una mayoría absoluta el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado cuando el mismo sea sometido por el presidente de la República con posterioridad al primero de octubre (artículo 235). Se trata de una especie de penalización a este último cuando el mismo no cumpla con su obligación constitucional de someter el referido proyecto de ley a más tardar el primero de octubre de cada año.³¹ La anterior Constitución dis-

proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

³⁰ Cf. Art. 115, párrafo III de la Constitución adoptada en 1966 (modificada en 1994 y 2002).

³¹ Esta nueva disposición constitucional procura superar la vieja práctica de que el Poder Ejecutivo sometía el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, según la vieja terminología, hacia finales del año, lo que limitaba la capacidad de las Cámaras Legislativas para examinar serenamente la propuesta presidencial. Con frecuencia el nuevo año entraba sin un presupuesto aprobado, por lo que seguía vigente el del año anterior.

ponía que el presidente de la República debía someter al Congreso Nacional el proyecto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos durante la segunda legislatura ordinaria (16 de agosto-16 de noviembre), aunque con frecuencia se sometía fuera de dicho plazo, además de que no establecía penalización alguna en caso de que el Poder Ejecutivo no observara el plazo establecido.

En lo que respecta a la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca, la nueva Constitución también le otorga atribuciones especiales al presidente de la República. En efecto, la Constitución establece que, por excepción a lo que dispone el artículo 112 sobre las leyes orgánicas, para cuya aprobación o modificación se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas Cámaras, en esta materia se requerirá el apoyo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de una y otra cámara legislativa, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de esta, en cuyo caso se regirá por las disposiciones relativas a las leyes orgánicas (artículo 232). La Constitución es silente al caso en que la iniciativa sea introducida por el Poder Ejecutivo sin la aprobación previa de la Junta Monetaria, pero es razonable interpretar que para la aprobación de dicha iniciativa se requerirá la mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. De este modo se evita que el presidente de la República pueda emprender, sin el aval de la Junta Monetaria, una reforma legal en esta materia sin estar sometido a la exigencia de esa mayoría calificada.

El procedimiento adoptado por la nueva Constitución en esta materia es más estricto que el dispuesto por la vieja Constitución. Si bien ambas constituciones coinciden en cuanto a la mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para aprobar una modificación al régimen legal de la moneda o de la banca cuando la iniciativa no provenga del Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el aval de esta, la vieja Constitución requería una mayoría ordinaria cuando se cumpliera con este requisito, mientras que la nueva Constitución establece una mayoría de las dos terceras partes de los presentes por tratarse de una ley orgánica, figura que no existía en la vieja Constitución.

Como se ha visto, en el proceso de creación o modificación de la legislación en las materias presupuestaria, monetaria y bancaria, la Constitución le otorga un papel central y predominante al presidente de la República, al tiempo que restringe considerablemente la capacidad de decisión del Congreso Nacional al establecer un alto umbral en la conformación de las mayorías necesarias para tomar decisiones que no cuenten con el aval del Poder Ejecutivo. Si bien este diseño constitucional tiene un evidente sesgo presidencialista, el mismo se fundamenta en el propósito de proveer estabilidad en áreas como la bancaria y monetaria tan sensibles para el funcionamiento

del sistema económico, al punto que la propia competencia del presidente de la República en estas materias está condicionada a una cooperación con la Junta Monetaria. Y en lo que concierne a la materia presupuestaria, la nueva Constitución fortalece considerablemente el papel del Congreso Nacional aunque mantiene el predominio del Poder Ejecutivo, lo cual logra mediante la reducción de la mayoría necesaria para aprobar cambios en las partidas presupuestarias sin el aval del presidente de la República (de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara a las dos terceras partes de los presentes), a la vez que introdujo la novedosa disposición que permite al Congreso Nacional cambiar partidas del Presupuesto General de Estado con la mayoría absoluta de cada Cámara cuando el presidente de la República lo introduce fuera del plazo establecido por la Constitución.

3.2. PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN Y PODER DE VETO

El presidente de la República completa su participación en el proceso legislativo a través de la promulgación y la publicación de las leyes. El artículo 101 establece que si el Presidente no observare la ley aprobada por las Cámaras Legislativas deberá promulgarla dentro de los diez días de recibida si el asunto no fue declarado de urgencia al menos por la Cámara de donde la recibió, en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días a partir de la fecha de la promulgación. A diferencia de la Constitución anterior que establecía simplemente que el presidente de la República “estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados” (artículo 41), sin establecer con claridad las consecuencias por no hacerlo. De su lado, la Constitución de 2010 dispone que una vez vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, las mismas se reputarán promulgadas y el presidente de la Cámara que las haya remitido al Poder Ejecutivo las publicará (artículo 101). De esta manera la Constitución procura, de manera práctica, romper la inercia o el bloqueo presidencial para hacer posible el perfeccionamiento del proceso de formación de las leyes.

En lo que respecta al veto presidencial, si bien la Constitución dominicana no emplea el término veto, sino observación de las leyes, para fines prácticos dicha observación funciona como un veto aunque con carácter suspensivo y no definitivo, ya que el mismo hace que la ley observada vuelva a las Cámaras Legislativas para una reconsideración a la luz de los criterios, argumentos y propuestas formulados por el presidente de la República.³² Igual ocurre en la Constitución norteamericana, la cual tampoco

³² El veto definitivo era propio de los regímenes absolutistas que contaban con un Parlamento, pero en los que se imponía la voluntad del monarca. En los regímenes

emplea el término veto, sino el de objeciones del Presidente a la ley aprobada, lo que tanto en la literatura sobre la materia como en el uso cotidiano en Estados Unidos se entiende que dichas objeciones operan como un veto que impide el perfeccionamiento del proceso de formación de la ley hasta tanto las Cámaras Legislativas reexaminan la ley vetada y adoptan una decisión al respecto.³³

El artículo 102 de la Constitución establece que si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuera remitida la devolverá a la Cámara de donde procede en el término de diez días a partir de la fecha en que fue recibida, a no ser que el asunto haya sido declarado de urgencia, en cuyo caso hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones “indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación”. El referido artículo dispone que la Cámara que recibiere las observaciones las haga consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Y agrega: “Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra Cámara; y si esta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101”.

Esta disposición introdujo una modificación importante a la anterior Constitución. Mientras esta última establecía una mayoría de las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara para que el Congreso Nacional pudiese hacer caer las observaciones presidenciales, la nueva Constitución redujo dicha mayoría a las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual es mucho más factible de ser conformada. Haber reducido ese número a la mayoría absoluta de cada Cámara hubiera sido en apariencia más democrático, puesto que hubiera reducido notablemente el poder del presidente de la República y acrecentado el del Poder Legislativo, pero una medida de este tipo hubiera desnaturalizado al régimen presidencial, y abierto las puertas de la ingobernabilidad y el socavamiento de la autoridad presidencial cuando la oposición tuviera una mayoría en las Cámaras Legislativas³⁴. Conscientes de esta realidad,

presidenciales democráticos no existe, ni puede existir, el veto definitivo, pues esto implicaría una anulación efectiva del Poder Legislativo. Para una discusión sobre la diferencia entre veto suspensivo y veto definitivo, Cf. Manuel A. Amiama, *Notas de derecho constitucional*, Santo Domingo: ONAP, 1980, p. 121; y Julio Brea Franco, *El sistema constitucional dominicano*, vol. I, Santo Domingo: UNPHU, 1983, p. 204.

³³ Cf. *Constitución de Estados Unidos*, Art. 1, sección 7.

³⁴ La comisión especial creada por el presidente Hipólito Mejía mediante el decreto n.º 410-01, de fecha 21 de marzo de 2001, propuso que para las Cámaras

los constituyentes norteamericanos establecieron una mayoría de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para hacer caer las objeciones presidenciales a una ley votada por el Congreso, modelo que mantuvo la Constitución dominicana hasta la reforma de 2010.

No hay dudas de que las Cámaras Legislativas tienen que reunir la mayoría calificada para hacer valer el texto de ley tal como fue originalmente aprobado en caso de que el presidente de la República la devuelva (vete) con sus observaciones. Sin embargo, la cuestión no está del todo definida en el texto constitucional cuando las Cámaras Legislativas deciden acoger las observaciones presidenciales. Una lectura estrictamente literal de la disposición constitucional sobre esta materia podría llevar a la conclusión de que, aún en ese caso, se requerirá la mayoría calificada para aprobar de nuevo la ley con las observaciones del Presidente. Ese parece ser el criterio de Amiama quien no hace una distinción entre la mayoría que debe primar cuando las Cámaras Legislativas rechazan las observaciones presidenciales y cuando las acogen³⁵.

El espíritu y la lógica de la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo llevan a una interpretación diferente del texto constitucional. Así lo argumentó Brea Franco al señalar que si las Cámaras Legislativas aceptan las observaciones presidenciales “se entiende que la aprobación, con las modificaciones, se hace por mayoría absoluta de los presentes, es decir, la requerida ordinariamente”.³⁶ Y es lógico que sea así, pues en ese caso lo que ocurre es que se activa el mecanismo de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que si la ley fue originalmente votada con el requisito de la mayoría absoluta, la misma mayoría aplica si las Cámaras Legislativas deciden acoger las observaciones del presidente de la República. De otro modo se crearía una situación absurda consistente en que, estando el Poder Ejecutivo y la mayoría de ambas Cámaras Legislativas de acuerdo con modificar la pieza legislativa, esto no fuese posible por la exigencia de una mayoría calificada que operaría en contra de la cooperación de estos dos poderes del Estado.

Algo distinto ocurre, sin embargo, con las denominadas leyes orgánicas, las cuales fueron incluidas por primera vez en la Constitución dominicana en la reforma constitucional de 2010. De creación francesa, estas leyes

Legislativas hacer valer su ley sobre las observaciones del presidente de la República necesitarían el voto favorable de “la mayoría absoluta del número total de los miembros”. De haberse aprobado, esta propuesta hubiera debilitado considerablemente la autoridad presidencial y hubiera abierto las puertas para una especie de “Gobierno desde el Congreso”, en el caso de que la oposición política contara con una mayoría en las Cámaras Legislativas.

³⁵ Cf. Manuel A. Amiama, *Ob. cit.*, p.122.

³⁶ Julio Brea Franco, *Ob. cit.*, p. 204-205. Para una opinión similar, Cf. Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, vol. I, Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2003, p. 501-502.

se caracterizan por versar sobre aspectos claramente delimitados por la propia Constitución, así como por requerir una mayoría calificada para su aprobación. Su razón de ser está en que, por los aspectos de la vida institucional que ordenan y regulan, los cuales son claves para el buen funcionamiento de la democracia y el ejercicio de los derechos, se consideran que las mismas son una especie de extensión o realización, en el plano legislativo, de la propia Constitución.

En este sentido, el artículo 112 de la Constitución establece: “Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas Cámaras”. Este artículo delimita las materias que deberán ser regidas por leyes orgánicas y la mayoría requerida para su aprobación y modificación.

Esta disposición de la Constitución plantea un desafío de interpretación en lo que concierne al poder de veto u observación que tiene el presidente de la República en el proceso de formación de las leyes. Como se discutió anteriormente, el texto constitucional relativo a la observación de la ley (artículo 102) no establece con precisión qué ocurre cuando las Cámaras Legislativas deciden acoger las observaciones presidenciales a la ley aprobada. Una parte importante de la doctrina y la práctica misma en la República Dominicana han hecho primar correctamente el criterio de que en este caso se requiere únicamente la mayoría ordinaria y no la mayoría calificada.

Esta línea de razonamiento podría llevar a la conclusión, sin embargo, de que también en el caso de las leyes orgánicas las observaciones presidenciales pueden acogerse con la mayoría ordinaria, aún cuando la ley fuera aprobada, como exige la Constitución, con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes.³⁷ El problema con este enfoque es que pretende aplicar a las leyes orgánicas criterios de interpretación y prácticas legislativas que se han desarrollado en torno a las leyes ordinarias, las cuales tienen una naturaleza y un propósito distintos. De acogerse el criterio de que las observaciones presidenciales a una ley orgánica pueden ser acogidas por una mayoría ordinaria en las Cámaras Legislativas se estaría desnaturalizando la lógica y el espíritu de esta nueva figura normativa en la Constitución dominicana. Y esto así porque lo que procura la Constitución con estas leyes

³⁷ Esta opinión es muy bien sustentada por el magistrado Rafael Luciano Pichardo, “Las leyes orgánicas”, *Listín Diario*, 10 de junio de 2011.

orgánicas es que las mismas cuenten con un consenso y respaldo mayor que las leyes ordinarias por la importancia que las primeras tienen en la vida institucional del país. Si se aceptara que las observaciones presidenciales a las leyes orgánicas pudiesen ser acogidas por una mayoría ordinaria se abriría la puerta para que un Presidente cuyo partido político cuente con una mayoría en ambas Cámaras Legislativas pueda hacer aprobar una ley ordinaria sin el consenso o respaldo mayor que la Constitución procura. Solo bastaría que esa mayoría partidaria busque consenso con las fuerzas de oposición para cumplir con la formalidad de la mayoría calificada en el proceso de aprobación en las Cámaras legislativas para luego recibir las observaciones presidenciales y aprobar definitivamente la ley con una mayoría ordinaria. De este modo se dejaría sin valor real lo que el constituyente ha procurado al incorporar la figura de la ley orgánica.³⁸

Este aspecto suscitó la primera gran controversia política y jurídica luego de la aprobación de la Constitución de 2010. Las dos primeras leyes orgánicas aprobadas en el país —la Ley del Consejo Superior del Ministerio Público y la Ley del Consejo del Poder Judicial— fueron observadas por el presidente de la República y aprobadas de nuevo con la mayoría calificada en ambas Cámaras Legislativas de las dos terceras partes de los presentes. En cambio, en ocasión de las observaciones presidenciales a la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura se utilizó la mayoría ordinaria para acoger dichas observaciones, lo que generó un conflicto que paralizó la entrada en vigencia de dicha ley. Luego que el Congreso Nacional acogiera las observaciones presidenciales a la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura, ante el conflicto jurídico y político suscitado, el presidente de la República devolvió a la Cámara de Diputados, sin promulgar, la referida ley.

Esta pieza legislativa permaneció en una especie de limbo jurídico en la Cámara de Diputados hasta que, el 30 de mayo de 2011, el presidente Leonel Fernández y el presidente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) Miguel Vargas Maldonado firmaron un pacto denominado “Acuerdo institucional para la aprobación y desarrollo de las leyes complementarias de la Constitución”, el cual definió unos criterios interpretativos y un curso de acción para hacer posible la aprobación y puesta en vigencia de la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura, la Ley del Tribunal Constitucional y otras leyes orgánicas. En este pacto ambas partes sugirieron al Congreso Nacional la aprobación de un protocolo para conocer las leyes observadas por el Poder Ejecutivo, el cual debía ser integrado al reglamento interno de cada Cámara, para que consiguiera lo siguiente: 1) en el caso de una ley ordinaria observada en su totalidad por el Poder Ejecutivo, si las Cámaras Legislativas la aprobaren de nuevo en

³⁸ Para una opinión contraria a que las observaciones presidenciales a una ley orgánica puedan ser acogidas con la mayoría ordinaria, Cf. Milton Ray Guevara, “¿Leyes orgánicas o inorgánicas?”, *El Caribe*, 6 de abril de 2011.

su versión original con las dos terceras partes de los presentes se considerará definitivamente ley, y de no alcanzar esa mayoría calificada en una de las Cámaras la ley se reputará desestimada; 2) en el caso de una ley ordinaria observada parcialmente por el Poder Ejecutivo, si la ley no alcanza la mayoría calificada en ambas Cámaras, pero obtiene la mayoría ordinaria se considerará que las observaciones presidenciales han sido aceptadas; y 3) en el caso de una ley orgánica observada parcial o totalmente por el Poder Ejecutivo, si dicha ley es aprobada de nuevo en ambas Cámaras con la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes se considerará definitivamente ley, pero de no lograrse la mayoría calificada en una de las Cámaras Legislativas, la misma se considerará desestimada de conformidad con el artículo 112 de la Constitución.³⁹

Al adoptarse este criterio de interpretación sobre la observación o veto presidencial a las leyes orgánicas se recompone la lógica implícita en la adopción de esta nueva figura normativa, la cual consiste en que se logre un consenso o respaldo mayor para la aprobación de estas leyes debido a la gran relevancia de las mismas para el funcionamiento del sistema institucional en general. Bajo esta lógica el presidente de la República está llamado a ser un ente clave en la conformación de ese consenso tanto al interior de las fuerzas políticas que lo sustentan como con otras fuerzas políticas de oposición.

3.3. POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria es otra de las atribuciones legislativas del presidente de la República. El artículo 128, numeral 1, literal b de la Constitución establece que al de la República, en su condición de jefe de Estado, le corresponde: “Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”. Una disposición similar contenía la anterior Constitución, al igual que la mayoría de las constituciones dominicanas.

Aunque la forma jurídica que normalmente toman las disposiciones presidenciales es la del decreto, hay que distinguir entre los decretos que tienen un alcance particular, como sería la designación de un funcionario público o la designación de un día de duelo nacional por la muerte de un personaje ilustre, y los decretos que contienen normas jurídicas que regulan un determinado ámbito de la vida social, que son los reglamentos propiamente dicho. El Presidente, en virtud de esa dis-

³⁹ Cf. Art. tercero del “Acuerdo institucional para la aprobación y desarrollo de las leyes complementarias de la Constitución”, suscrito en fecha 30 de mayo de 2011 por el Dr. Leonel Fernández y el Ing. Miguel Vargas Maldonado.

posición constitucional, actúa como generador de normas jurídicas y en ese sentido entra en una relación de complemento y tensión con el Poder Legislativo.

El texto constitucional antes referido no establece parámetros ni límites sobre el alcance del poder reglamentario del presidente de la República. Lo que señala es que los mismos se dictarán “cuando fuere necesario”, lo cual implica un amplio margen de discrecionalidad presidencial al momento de decidir si emite un reglamento para regular una determinada materia. Dicho texto tampoco distingue en cuanto al tipo de reglamento que el presidente de la República puede emitir, lo que significa que este puede dictar reglamentos tanto para completar y hacer ejecutable una ley anterior (los denominados reglamentos ejecutivos o delegados) o para regular aspectos de la vida social que no han sido regulados por el legislador (los denominados reglamentos autónomos o independientes).⁴⁰

La Constitución dominicana no establece reserva reglamentaria alguna, lo que significa que ningún ámbito de la vida social ha sido dejado a la regulación exclusiva por parte del presidente de la República. Lo que sí ha establecido la Constitución es reserva de ley respecto a una serie de ámbitos de la vida institucional del país y en algunos casos ha dispuesto que ciertas materias sea reguladas, como se señaló anteriormente, por leyes orgánicas que requieren una mayoría calificada para su aprobación. Hay que señalar, sin embargo, que aún en aquellos ámbitos en lo que la Constitución de manera expresa ha dispuesto que sean regulados por la ley, el presidente de la República puede emitir reglamentos para operativizar la ejecución de dichas leyes cuando estas mismas así lo dispongan, de modo que el Presidente deviene en un colaborador del legislador para hacer que la obra de este puede tener vigencia práctica y efectiva.

Los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo están sometidos tanto al control de legalidad como al control constitucional. Lo primero se explica tanto por el principio de la jerarquía de las normas jurídicas como por el principio del “sometimiento pleno (de la Administración Pública) al ordenamiento jurídico del Estado” que consigna el artículo 138 de la Constitución. Y lo segundo -el control constitucional- se explica por el principio de la supremacía de la Constitución, pilar básico del ordenamiento constitucional dominicano consagrado en el artículo 6 de la Constitución: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”. Esto significa

⁴⁰ Sobre la distinción de los tipos de reglamentos en el contexto del derecho constitucional dominicano, Cf. Manuel A. Amiama, *Ob. cit.*, 142-143; Julio Brea Franco, *Ob. cit.*, p. 279; Eduardo Jorge Prats, *Ob. cit.*, p. 509-510.

que si bien el presidente de la República tiene un amplio margen de acción y discrecionalidad en materia reglamentaria, sus disposiciones no existen al margen o por encima de la ley y la Constitución, sino que más bien están sometidas al control de estas. Existe el riesgo, por supuesto, de que las normas jurídicas emanadas de la potestad reglamentaria del presidente de la República, las cuales no están sometidas al rigor de la deliberación y el consenso legislativos, sean contrarias al interés público o al propio ordenamiento jurídico, pero esta situación se compensa con el control jurisdiccional –legal y constitucional– a que están sometidas dichas normas en nuestro sistema constitucional.

4. OTRAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO

Los fundadores del régimen presidencial, es decir, los constituyentes de Filadelfia de 1787, asignaron amplias responsabilidades al Poder Ejecutivo, a la vez que otorgaron las mismas a una sola persona. Su propósito era lograr energía, decisión y efectividad en el ejercicio gubernamental, pero en el marco de un conjunto de límites, controles y contrapesos que evitaran el absolutismo y la arbitrariedad. Se trató de una difícil tarea de diseño institucional que no quedó resuelta de una vez y por todas, sino que se pone a prueba cotidianamente ante los complejos desafíos que enfrenta cualquier titular del Poder Ejecutivo como responsable último ante su pueblo de mantener la estabilidad, la seguridad y la gobernabilidad.⁴¹

El régimen constitucional dominicano se caracteriza también por contar con un presidente de la República a quien la Constitución le otorga amplias atribuciones y competencias, aunque históricamente los sistemas de controles y contrapesos han sido débiles, insuficientes o simplemente inoperantes. En esta materia, la Constitución de 2010 mantuvo la mayor parte de las atribuciones que la anterior Constitución confería al presidente de la República, pero introdujo cambios importantes que podrían servir de base para una mayor despersonalización e institucionalización

⁴¹ Sobre el papel del Presidente en el diseño constitucional norteamericano, Cf. Joseph M. Bessette y Jeffrey Tulis, “The Constitution, Politics, and the Presidency”, en *The Presidency in the Constitutional Order: An Historical Examination*, Louisiana: Louisiana State University Press, 2010, pp. 3-30.

del poder del Estado, así como para una labor más efectiva de control y fiscalización del ejecutivo sin socavar el papel que este está llamado a jugar en un régimen presidencial.

El artículo 128 de la Constitución de 2010 reemplazó el emblemático artículo 55 de la anterior Constitución, el cual había devenido en símbolo de la personalización y centralización del poder. En realidad, este artículo contenía las atribuciones propias de un titular del Poder Ejecutivo, si bien en algunos aspectos tenía un marcado sentido centralizador.

En su párrafo inicial, el artículo 128 define la naturaleza de la figura del presidente de la República al establecer que este “dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado”. El lenguaje de este artículo cambia respecto del anterior artículo 55, el cual definía al presidente de la República como “jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las Fuerzas Armadas de la República y de los cuerpos policiales”. El nuevo texto usa un lenguaje menos militarista al reemplazar el término jefe, el cual, además, tiene una connotación particular en la historia política dominicana dado que esa era la forma corriente de referirse al dictador Rafael Leonidas Trujillo.

Un aspecto innovador de la Constitución de 2010 es que delimitó las atribuciones del presidente de la República como jefe de Estado y jefe de Gobierno, así como las que desempeña en su doble condición. Es oportuno anotar que el uso de los términos jefe de Estado y jefe de Gobierno no es contradictorio con lo que se acaba de expresar en cuanto al nuevo lenguaje menos militarista y más civilista del texto constitucional, pues estos dos términos son de uso universal en cualquier tipo de régimen político. Jefe de Estado refiere al titular de atribuciones propias del Estado en cuanto a su simbología, continuidad, seguridad y relaciones exteriores, mientras que jefe de Gobierno refiere al responsable de las labores propias de Gobierno, esto es, a la administración pública. En un régimen presidencial como el dominicano, siguiendo el modelo norteamericano, las condiciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno recaen en la misma persona, la del presidente de la República, a diferencia de otros regímenes políticos, como el parlamentario y el semipresidencial, en los que recaen en diferentes personas, según sea el diseño institucional. En esta materia, la Constitución dispone lo siguiente:

A) En su condición de jefe de Estado, el presidente de la República tiene las siguientes atribuciones (artículo 128, numeral 1): a) presidir los actos solemnes de la Nación; b) promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución, así como expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario; c) nombrar o destituir los integrantes de la jurisdicción militar y policial; d) celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales y someterlos a la aprobación del Congreso

Nacional, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República; e) disponer, con arreglo a la ley, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo, o través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo; f) tomar las medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado por parte de nación extranjera o poderes externos, debiendo informar al Congreso Nacional sobre las disposiciones adoptadas y solicitar la declaratoria de Estado de Defensa si fuere necesario; g) declarar, si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, los estados de excepción de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 262 al 266 de la Constitución; h) adoptar las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias en caso de violación de las disposiciones del artículo 62, numeral 6 de la Constitución que perturben o amenacen el orden público, la seguridad del Estado, el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas; i) disponer, con arreglo a la ley, todo lo relativo a las zonas áreas, marítimas, fluviales, terrestres, militares y policiales en materia de seguridad nacional, con los estudios previos realizados por los ministerios y sus dependencias administrativas; j) conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales; k) hacer arrestar o expulsar, conforme a la ley, a los extranjeros cuyas actividades fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o la seguridad nacional; y l) prohibir, cuando resulte conveniente al interés público, la entrada de extranjeros al territorio nacional.

Estas disposiciones establecen las atribuciones del presidente de la República en lo que se entiende como sus “labores de Estado”: actos solemnes y de representación, formación de las leyes, relaciones exteriores, seguridad y defensa. Si bien el presidente de la República tiene un amplio margen de actuación en el ejercicio de estas atribuciones dada la naturaleza de su función y el carácter de sus responsabilidades, la propia Constitución dispone que sus actuaciones deben estar sometidas a la ley y en algunos casos a la sanción del Poder Legislativo, como ocurre con la celebración de tratados o la declaratoria del Estados de excepción. Es importante destacar que la Constitución dominicana no prevé los denominados “poderes habilitantes” o poderes excepcionales en materia económica que le permitirían al presidente de la República decidir por decreto asuntos que ordinariamente competen al Congreso Nacional.

B) En su condición de jefe de Gobierno, el presidente de la República tiene las siguientes atribuciones (artículo 128, numeral 2): a) nombrar los ministros y viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por la Constitución o por las leyes,

así como aceptarles su renuncia y removerlos; b) designar los titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles su renuncia y removerlos de conformidad con la ley; c) cambiar de lugar su residencia oficial cuando lo juzgue necesario; d) celebrar contratos, los cuales deberá someter a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, siendo el monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el presidente de la República sin aprobación congresual el equivalente a doscientos salarios mínimos del sector público; e) velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales; f) depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, las memorias de los ministerios y rendir cuenta de su administración del año anterior; y g) someter al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente.

Estas disposiciones establecen las atribuciones del presidente de la República en lo que se entiende como sus “labores de Gobierno”: dirección de la administración pública, celebración de contratos relativos a bienes del Estado, empréstitos y exenciones impositivas, preparación y depósito de las memorias de los ministerios, así como preparación y sometimiento al Congreso Nacional del proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, aspecto que fue discutido previamente.

Un cambio de la mayor relevancia introducido por la Constitución de 2010 tiene que ver con la designación de los funcionarios públicos. La anterior Constitución disponía en esta materia que correspondía al presidente de la República: “Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos” (artículo 55, numeral 2). Esta disposición era la base constitucional que le permitía al presidente de la República tener un control a todos los niveles de la administración pública, lo que impedía la profesionalización de las instituciones del Estado en la medida en que el acceso a una función o empleo público dependía exclusivamente de la voluntad del presidente de la República.

La nueva Constitución introduce un nuevo enfoque sobre la administración pública. El presidente de la República sólo podrá nombrar a los ministros, viceministros y demás funcionarios públicos “de libre nombramiento” o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado. El sentido de esta disposición es que el presidente de la República podrá únicamente nombrar a los altos funcionarios de la administración pública, la cual, por mandato

de la propia Constitución, estará sujeta a un régimen legal propio. En efecto, el artículo 138 de la Constitución establece que la ley regula “(e)l estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas”.

De acuerdo con esta disposición, el acceso a una posición en la administración pública no deberá ser el resultado de la voluntad personal del presidente de la República, sino del mérito y la capacidad de la persona que desee ingresar a la misma. En un aspecto, sin embargo, la nueva Constitución contradice el espíritu de la reforma que introdujo en esta materia. La anterior Constitución establecía en su artículo 61, al disponer lo relativo a las secretarías de Estado, que por ley podían crearse las subsecretarías de Estado que se consideren necesarias, lo que equivalía a decir que estas últimas debían ser establecidas y sus funciones delimitadas por ley. La Constitución de 2010 dispone, por su parte, en el artículo 134 que para el despacho de los asuntos de Gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley, a lo cual agrega que: “Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministerios que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos”. Esta disposición deja abierta la posibilidad de que el presidente de la República nombre cuantos viceministros considere necesarios o de que se cuestione la constitucionalidad de cualquier ley de un ministerio que limite el número de viceministros⁴².

Estas disposiciones relativas al nombramiento de los funcionarios públicos por parte del presidente de la República se completan con lo que establece la Constitución en materia de designación de los miembros del Ministerio Público, área en la que también ha habido un cam-

⁴² En el momento en que se terminó de elaborar este ensayo, el Poder Ejecutivo introdujo en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual incluye una disposición que establece que los viceministerios deberán ser creados por ley, lo que estaba consignado en la anterior, pero no en la Constitución de 2010. Se trata del Art. 30 de dicho proyecto, el cual dice así: *Viceministros o Viceministras*. La ley determinará los viceministerios que se necesiten en cada ministerio para dirigir, coordinar, evaluar y controlar un subsector homogéneo de la actividad sustantiva asignada al Ministerio, bajo el estricto criterio de racionalidad y adecuación al sector ministerial. Los viceministros serán directamente responsables ante el ministro o la ministra por el desarrollo de su gestión y el cumplimiento efectivo de sus competencias. No habrá Viceministro o Viceministra sin cartera ni tampoco viceministerio que no cumpla una de las atribuciones sustantivas específicas del ministerio. Los Viceministros o Viceministras podrán tener asignado más de un subsector, pero no se podrán crear cargos de Viceministro o Viceministra sin asignación de sectores de políticas públicas.

bio positivo en relación a la Constitución anterior. El artículo 171 de la Constitución dispone que: “El presidente de la República designará al Procurador General de la República y la mitad de sus procuradores adjuntos”. La designación de los demás integrantes del Ministerio Público, sin embargo, deja de ser competencia del presidente de la República, sino de un órgano nuevo denominado Consejo Superior del Ministerio Público, de composición plural y por elección democrática, el cual tendrá entre sus funciones dirigir y administrar el sistema de la carrera del Ministerio Público.⁴³ De esta manera, se crea la base constitucional para la profesionalización e institucionalización del Ministerio Público, órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, el cual dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad (artículo 169).

C) En su condición de jefe de Estado y de Gobierno, el presidente de la República tiene las siguientes atribuciones (artículo 128, numeral 3): a) designar, con la aprobación del Senado de la República, los embajadores acreditados en el exterior y los jefes de misiones permanentes ante organismos internacionales, así como nombrar los demás miembros del cuerpo diplomático, de conformidad con la Ley de Servicio Exterior, aceptarles su renuncia y removerlos; b) Dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los jefes de Estado extranjeros y a sus representantes; c) conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un Gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar sus condecoraciones y títulos otorgados por Gobiernos extranjeros; d) autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantías inmuebles o rentas municipales; y e) las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes.

El presidente de la República ejerce estas atribuciones en su doble condición de jefe de Estado y de Gobierno, pues las mismas tienen un componente propio de la primera condición (por ejemplo, relaciones exteriores) a la vez que un componente ejecutivo de Gobierno como es la labor de designar funcionarios. Sobre estas atribuciones mere-

⁴³ El Art. 174 de la Constitución establece que el órgano de Gobierno interno del Ministerio Público es el Consejo Superior del Ministerio Público, el cual estará integrado de la manera siguiente: 1) el Procurador General de la República, quien lo presidirá; 2) un Procurador Adjunto del Procurador General de la República elegido por sus pares; 3) un Procurador General de Corte de Apelación elegido por sus pares; 4) un Procurador Fiscal o su equivalente elegido por sus pares; y 5) un Fiscalizador o su equivalente elegido por sus pares.

cen destacarse dos puntos: el primero es que la Constitución de 2010 establece que el presidente de la República designará, además de los embajadores y jefes de misiones permanentes, los cuales se presumen que son de libre nombramiento, a los demás miembros del cuerpo diplomático “de conformidad con la Ley de Servicio Exterior”, lo que significa que la Constitución ha establecido en esta materia la base constitucional para una profesionalización del servicio exterior, lo cual estaba ausente en la Constitución anterior. Y el segundo punto es que la Constitución mantuvo la misma disposición de la anterior, relativa a la potestad del presidente de la República para autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles o afectar en garantía estos últimos o las rentas municipales. Si bien esta disposición puede dar lugar a una crítica por mantener ese grado de centralización en la relación entre Gobierno central y los ayuntamientos, lo que procura la misma es evitar que los ayuntamientos actúen sin control externo respecto a la enajenación de bienes inmuebles públicos o que incurran en endeudamiento que terminen afectando el patrimonio público inmobiliario y las propias rentas municipales, lo cual repercutiría en las finanzas públicas del Estado en general. En un país con una tradicional debilidad de las instituciones municipales, esta disposición tiene todavía sentido en el texto constitucional.

En adición a estas disposiciones constitucionales relativas a las atribuciones del presidente de la República en su doble condición de jefe de Estado y de Gobierno, es importante destacar que el Presidente designa también, al igual que lo disponía la anterior Constitución, al Gobernador del Banco Central y a los miembros de designación directa de la Junta Monetaria. Esta designación se hará por el tiempo que establezca la Ley Monetaria y Financiera, período durante el cual estos funcionarios públicos sólo podrán ser removidos por las causales que ella establece (artículo 226). La Constitución consigna, pues, una inamovilidad relativa a favor del Gobernador del Banco Central y de los miembros designados de la Junta Monetaria, lo que si bien limita en cierto grado el poder discrecional del presidente de la República en esta delicada materia, no avanzó lo suficiente como demandaron importantes sectores de la vida nacional.⁴⁴

⁴⁴ La comisión de juristas que designó el presidente Leonel Fernández para redactar el primer anteproyecto de texto constitucional propuso una reforma mucho más profunda en lo que concierne al sistema de designación e inamovilidad de las autoridades monetarias y financieras. El Art. 212 de dicho anteproyecto establecía: “El Gobernador del Banco Central y demás miembros de la Junta Monetaria serán designados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, con excepción de sus integrantes ex officio, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, a más tardar treinta días de haber recibido la

5. PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA DESIGNACIÓN DE LAS ALTAS CORTES

La reforma constitucional de 1994 incorporó un nuevo órgano al ordenamiento institucional dominicano, el cual fue el Consejo Nacional de la Magistratura, cuya exclusiva función era designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia, los cuales, a su vez, designaban los jueces de los demás tribunales del país (párrafo I, artículo 64). La Constitución de 2010 preservó ese órgano, pero amplió sus funciones, las cuales son: 1) designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia; 2) designar los jueces del Tribunal Constitucional; 3) designar los jueces del Tribunal Superior Electoral; y 4) evaluar el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (artículo 179).

Al igual que lo dispuesto por la reforma constitucional de 1994, la Constitución de 2010 estableció que el Consejo Nacional de la Magistratura será presidido por el presidente de la República. Los demás miembros son: el presidente del Senado, un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría; el presidente de la Cámara de Diputados; un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría; el presidente de la Suprema Corte de Justicia; un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá como secretario; y el Procurador General de la República (artículo 178).⁴⁵

La razón que dio, y sigue dando, fundamento a la creación del Consejo Nacional de la Magistratura y a la reforma judicial en general fue despolitizar el proceso de designación de los jueces y crear un sistema de carrera en base al mérito y la capacidad. Eso llevó a eliminar entre las atribuciones

designación por parte del Ejecutivo. Si no lo hiciera en dicho plazo se considerarán ratificados". Y el Art. 213 establecía: "El Gobernador del Banco Central durará en sus funciones seis años al igual que el vice-Gobernador, quienes sólo podrán ser removidos por una de las causales previstas en su ley orgánica".

⁴⁵ El nuevo texto constitucional sobre el Consejo Nacional de la Magistratura introdujo dos cambios importantes: uno fue incorporar la noción de "la representación de la segunda mayoría" para referirse al senador y diputado que serán electos por sus respectivas cámaras para ocupar un asiento en el Consejo Nacional de la Magistratura; y el otro fue incluir al Procurador General de la República.

exclusivas del Senado de la República la designación de todos los jueces de los tribunales del país, según estaba establecido en la Constitución adoptada en 1966 hasta su reforma en 1994.

La Constitución de 2010 fortalece el Consejo Nacional de la Magistratura y amplía sus funciones como resultado de la creación de dos nuevas cortes: el Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral. El presidente de la República es una pieza clave en este órgano porque preside el mismo y porque como resultado de la composición de fuerzas políticas en las Cámaras Legislativas pudiese ser que disponga de una mayoría partidaria en dicho órgano. La inclusión del Procurador General de la República como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura amplía la influencia del presidente de la República, puesto que el primero es designado por el segundo, lo que hace pensar que llevarán posiciones comunes para la toma de decisiones.⁴⁶

Por supuesto, el Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano marcadamente político, pues una gran parte de sus miembros son funcionarios políticos electos por el pueblo. Aunque este diseño institucional da lugar a críticas por parte de quienes piensan que mejor sería contar con algún órgano, mecanismo o proceso para la selección de los jueces que sea totalmente descontaminado de la política, esta pretensión no solo no es posible, sino que, si lo fuera, no es deseable. Los funcionarios electos están sujetos al escrutinio del electorado, por lo que sus acciones son evaluadas donde más cuentan: en las urnas el día de las elecciones. Si bien este tipo control y rendición de cuentas es todavía precario en el país, su principio rector no deja de ser válido, es decir, que quienes electos por el pueblo toman decisiones sobre un aspecto tan importante para la vida institucional del país como elegir los jueces de las altas cortes sean evaluados por, y tengan que rendir cuentas a, el pueblo que los eligió. Entre todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura el más visible, y quien lleva la mayor carga, es el presidente de la República por su condición de Presidente del órgano, lo que significa que el escrutinio de la opinión pública y la evaluación del electorado recaerán principalmente en él. Esta condición, sin embargo, no hace necesariamente al régimen político dominicano más personalista y centralizador, pues se trata de una función propia del presidente de la República en el diseño institucional que se ha adoptado tanto en el país como en otros países con regímenes presidenciales. La cuestión está en que la sociedad, a través de sus diferentes mecanismos y medios, ejerza con efectividad su labor de control y fiscalización que una tarea de esta naturaleza amerita.

⁴⁶ Hay diferentes modelos de Consejo Nacional de la Magistratura en diferentes miembros de la comunidad hispanoamericana, algunos de los cuales incluyen al Procurador General. En el caso dominicano esta inclusión hubiese sido más justificada si la Constitución hubiese dispuesto que el Procurador General de la República sería designado por el Consejo Superior del Ministerio Público, lo cual correctamente no hizo.

6. RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESIDENTE Y FUNCIONARIOS SUBALTERNOS

Si bien el objeto de análisis de este ensayo es el de los poderes y competencias presidenciales, éstos deben ser situados en un contexto más general en el que formen parte también los mecanismos de control y fiscalización por parte del Poder Legislativo a las labores del presidente de la República y del Gobierno en sentido general. De este modo se retoma la línea de argumentación que orientó a los creadores de la institución presidencial en el proceso constituyente norteamericano, discutida previamente, en el sentido de que la fortaleza, la energía y la agilidad que se buscaba con un Poder Ejecutivo que recayera en una sola persona y que contara con amplias atribuciones y responsabilidades fuera contrapesada con una estructura institucional que dispusiera de los medios para contener los abusos y los excesos en el ejercicio del poder.

Ciertamente, uno de los grandes problemas del constitucionalismo dominicano a través de su historia ha sido que el régimen político se ha caracterizado por el excesivo poder de los Presidentes, tanto en el plano legal-formal como en el político-material, y una débil, limitada y a veces inoperante estructura de balance, frenos y contrapesos. Esto explica que la demanda por una reforma institucional que fortaleciese el Poder Legislativo en su relación con el Poder Ejecutivo fue parte central de los debates constitucionales desde los tiempos de la transición democrática a finales de la década de los años setenta.

Procede, entonces, formular la pregunta de si los cambios que introdujo la Constitución de 2010 representaron un avance en cuanto a crear herramientas institucionales que le permitan al Poder Legislativo contener, controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo. La respuesta a esta interrogante es positiva, si bien el simple hecho de aprobar una Constitución no produce necesariamente efectos inmediatos y tangibles en el funcionamiento del sistema político. Entre las disposiciones de esta Constitución que apuntalan la fortaleza del Poder Legislativo en su relación con el Poder Ejecutivo merecen destacarse las siguientes:

1) Otorga a las Cámaras Legislativas la facultad de designar a los miembros de la Cámara de Cuentas⁴⁷, órgano externo de control fiscal de los

⁴⁷ La Cámara de Cuentas está compuesta por cinco miembros, elegidos por cuatro años por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de

recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. De esta manera se crea una base normativa en virtud de la cual la Cámara de Cuentas se puede desarrollar como un instrumento al servicio del Congreso Nacional en su función de fiscalización de los fondos públicos. Previo a la reforma constitucional correspondía al Poder Ejecutivo presentar las ternas al Senado, lo cual limitaba el grado de independencia que está llamado a tener este órgano respecto del Poder Ejecutivo.

2) Otorga al Congreso Nacional el poder de aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo durante la primera legislatura ordinaria de cada año tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas (artículo 93, numeral 2, literal a). Esta disposición pone de manifiesto el lugar que la Constitución le asigna a la Cámara de Cuentas como órgano de control externo al servicio del Congreso Nacional.

3) Faculta a ambas Cámaras Legislativas a citar a ministros, viceministros, directores o administradores de órganos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de la administración (artículo 93, numeral 2, literal c). Esta disposición pone a manos del Poder Legislativo un instrumento que, si es usado con rigor profesional y responsabilidad política, puede servir para aumentar la transparencia en el ejercicio gubernamental y crear una mayor conciencia pública sobre la obligación de rendir cuentas a cargo de los altos funcionarios gubernamentales.

4) Otorga al Congreso Nacional la facultad de nombrar comisiones permanentes y especiales para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público y rindan el informe correspondiente (artículo 93, numeral 2, literal e). Esta capacidad de investigación que la Constitución le otorga al Congreso Nacional es una herramienta que en otros países, como es el caso de Estados Unidos, ha probado ser sumamente útil para abordar problemas y situaciones que ameritan ser ventilados de cara a la sociedad. Por tratarse de un elemento novedoso entre las atribuciones de las Cámaras Legislativas, estas están llamadas a construir en la práctica esta herramienta mediante un ejercicio efectivo y responsable de esta atribución que le otorga la Constitución.

5) Atribuye al Congreso Nacional la facultad de supervisar todas las políticas públicas que implemente el Gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas sin importar su naturaleza y alcance (artículo 93, numeral 2, literal f). Esta disposición, que se introduce por primera vez en el texto constitucional, le permitirá a las Cámaras Legislativas no solo

Diputados, quienes permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos (Art. 248).

supervisar la parte cuantitativa relativa a la ejecución presupuestaria, sino también el aspecto cualitativo de las políticas públicas. Esta disposición pone en manos de los legisladores una herramienta que le permitirá realizar un escrutinio más riguroso de las instituciones gubernamentales por parte del Congreso Nacional y de la sociedad en general.

6) Otorga a las Cámaras Legislativas, así como a las comisiones permanentes y especiales que estas formen, el poder de invitar a ministros, viceministros, directores y demás funcionarios de la administración pública, así como a cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderados. La Constitución establece también que la renuencia de las personas citadas a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas será sancionada por los tribunales con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes sobre los casos de desacato a las autoridades públicas, a requerimiento de la Cámara correspondiente (artículo 94). Esta disposición va mucho más lejos que la simple citación para fines de supervisión de la ejecución presupuestaria, ya que se refiere a cualquier asunto de que las Cámaras estén apoderadas.

7) Otorga la facultad del Congreso Nacional de interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acuerde la mayoría de los miembros presentes a requerimiento de, al menos, tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores. Asimismo, la Constitución establece que si el funcionario citado no compareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las Cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad (artículo 95). Esta disposición contiene un elemento que viene del parlamentarismo, el cual es el de voto de censura cuya efectividad, en un régimen presidencial, está por comprobarse. Lo importante a destacar es, sin embargo, que la Constitución pone en manos de los legisladores la herramienta de la interpelación, la cual tiene mucho más peso y trascendencia que una simple invitación a las Cámaras.

8) Asigna al Senado de la República un papel importante en una materia que era de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo. Esto es, el Senado tiene la potestad de autorizar, previa solicitud del presidente de la República y en ausencia de convenio que lo permita, la presencia de tropas extranjeras en ejercicios militares en el territorio de la República, así como determinar el tiempo y las condiciones de su estadía (artículo 80, numeral 6). Asimismo, el Senado tiene la facultad de aprobar o desaprobar

el envío al extranjero de tropas en misiones de paz, autorizadas por organismos internacionales, fijando las condiciones y duración de dicha misión (artículo 80, numeral 7). Si bien podría pensarse que esta materia no es de alta prioridad en la vida de la nación, experiencias ya ocurridas validan este nuevo papel que la Constitución le otorga al Senado de la República como contrapeso del presidente de la República en esta materia.

9) Mantiene el juicio político como mecanismo para destituir al presidente y al vicepresidente de la República, así como a los demás funcionarios elegidos por voto popular y a los elegidos por el Senado de la República y el Consejo Nacional de la Magistratura, por “la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones”. Le corresponde a la Cámara de Diputados, con el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula cuando se tratare del presidente y el vicepresidente de la República, acusar ante el Senado a dichos funcionarios, órgano que deberá adoptar su decisión de destitución con el voto de las dos terceras partes de la matrícula (artículos 80, numeral 1 y 83, numeral 1). En lo que respecta al Senado de la República, la Constitución de 2010 redujo el porcentaje de votos necesario para destituir a funcionario sujeto a juicio político, pues la anterior Constitución establecía una mayoría de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros. A diferencia del régimen parlamentario que tiene un mayor grado de flexibilidad debido a que el Primer Ministro es electo por el Parlamento y se sustenta o cae por decisión de este, el régimen presidencial es mucho más rígido debido a que el Presidente es electo directamente por el pueblo y por un período de tiempo fijo, por lo que el único mecanismo disponible para poner fin al mandato de un Presidente, aparte de la muerte o la renuncia, es el juicio político. Si bien este es un instrumento poco usado por la gravedad de sus implicaciones y por la dificultad de activarlo, sigue siendo un recurso, si bien extremo, de rendición de cuentas y de sanción contra el titular del Poder Ejecutivo en un régimen presidencial.⁴⁸

CONCLUSIONES

En sentido estricto y limitado, la Constitución es un texto formal que plasma principios, reglas e instituciones. En cambio, el sistema constitucional entendido en un sentido integral comprende no solo las normas formales, sino también las reglas no escritas, el funcionamiento práctico

⁴⁸ Sobre esta cuestión, Cf. Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, vol. 1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994; Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy”. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n.º 2, julio 1993.

de las instituciones, la configuración de las fuerzas políticas, el comportamiento de los actores, así como sus hábitos y costumbres.⁴⁹

La perspectiva adoptada en el proceso de reforma constitucional que culminó con la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 fue la de reformar y fortalecer el régimen presidencial, no reemplazarlo por un régimen parlamentario, semipresidencial o de cualquier otro tipo. Esta decisión política enmarcó los cambios posibles o deseables al texto constitucional y al régimen político como tal.

La Constitución de 2010 incorporó - junto a una variedad de otros cambios no discutidos en este ensayo sobre los derechos fundamentales, el régimen electoral, el Poder Judicial, el control constitucional, entre otros - importantes reformas relativas al ámbito de las atribuciones y competencias presidenciales cuya puesta en vigencia efectiva puede conllevar una saludable limitación de los poderes en manos del presidente de la República, un mejor equilibrio en la relación entre los poderes del Estado y un avance en la consolidación de la democracia en la República Dominicana.

Como se argumentó en el transcurso de este trabajo, estos cambios en el texto constitucional relativos al presidente de la República se hicieron sin desnaturalizar la lógica de funcionamiento del régimen presidencial. En balance, la reforma constitucional fue positiva en lo que concierne a este ámbito de la vida institucional.

Algunas de las disposiciones de la Constitución de 2010 establecen la base normativa- constitucional para una de las reformas más importantes pendientes de realizar en la República Dominicana: la reforma de la administración pública. A diferencia de las constituciones anteriores, esta Constitución limita los poderes del presidente de la República en materia de nombramiento de funcionarios y empleados públicos a nombrar estrictamente los titulares de las altas posiciones políticas o los llamados “cargos de libre nombramiento”.

Como se mostró, algo similar ocurre respecto del Ministerio Público, el cual cuenta con una normativa constitucional que procura la profesionalización de este importante órgano del sistema de justicia. De ponerse en práctica, estas disposiciones están llamadas a reducir el clientelismo -mal endémico de la vida política dominicana- y propiciar la profesionalización e institucionalización del Estado.

En cuanto a otros cambios, tales como la eliminación de la facultad

⁴⁹ Para una reflexión sobre el papel de los hábitos y las costumbres en el funcionamiento de un sistema Constitución, plasmada a principios del siglo XIX, pero que todavía mantiene su frescura y vigencia, Cf. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América I*. Madrid: Alianza, 1980, particularmente el capítulo IX.

de designar, sujeto a confirmación senatorial, los miembros de la Cámara de Cuentas, el establecimiento de mayorías congresuales menos exigentes para aprobar o desaprobar ciertas decisiones presidenciales y la creación de una normativa más estricta en materia presupuestaria, la Constitución de 2010 también se movió en la dirección correcta en cuanto a reducir el excesivo presidencialismo que ha marcado la tradición constitucional dominicana.

Asimismo, las nuevas herramientas puestas a disposición del Poder Legislativo para fiscalizar las labores del Gobierno y exigir rendición de cuentas sirven para situar los poderes del presidente de la República en un contexto institucional que genera balance, frenos y contrapesos. Por supuesto, para que estas herramientas cumplan el propósito para el que fueron creadas, las mismas tienen que ser empleadas de manera efectiva -con rigor profesional, técnico y político- por quienes disponen de ellas: los órganos legislativos y la propia sociedad.

Hay que señalar, sin embargo, que los cambios en la dimensión jurídico-formal no garantizan necesariamente ni en la dirección deseada cambios en la dimensión político-material. La realidad no se transforma por el solo hecho de que se haya aprobado un nuevo texto constitucional.

La Constitución crea incentivos o desincentivos institucionales, ofrece herramientas y cauces de acción, así como prefigura el funcionamiento de las instituciones, pero sin actores políticos y sociales que se apropien del contenido de ella no habrá cambios reales en la vida institucional del país. Tampoco puede pensarse que los cambios pueden materializarse de una vez y por todas por la sola voluntad de determinados actores a partir de la adaptación formal de una Constitución.

El fortalecimiento institucional, la reforma del Estado y la consolidación de la democracia solo es posible de manera incremental como resultado de múltiples factores -voluntad política, cambio cultural, desarrollo de capacidades técnicas, disposición de recursos, movilización social, entre otros- que vayan modificando las prácticas que transforman el funcionamiento de las instituciones y sedimentan nuevos valores.

En lo que respecta al ámbito de los poderes presidenciales y la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la Constitución de 2010 ofrece un marco normativo con nuevos instrumentos, reglas y procedimientos que puede servir de base para avanzar en la consolidación de la democracia y la institucionalización del Estado. Corresponderá a los actores políticos y a la sociedad en general hacer de la Constitución una realidad viviente que nutra y sustente el funcionamiento cotidiano de las instituciones y la vida política de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

- Amiama, Manuel A. *Notas de derecho constitucional*. Santo Domingo: ONAP, 1980.
- Bessette, Joseph M. y Jeffrey Tulis. *The Presidency in the Constitutional Order: An Historical Examination*. Louisiana: Louisiana State University Press, 2010.
- Brea Franco, Julio. *El sistema constitucional dominicano*. Vol. I. Santo Domingo: UNPHU, 1983.
- Carbonell, Miguel, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto. *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de Gobierno en América Latina*. México: UNAM, 2007.
- Constitución dominicana, 1966 (reformada 1994, 2002).
- Constitución dominicana, 2010.
- Domínguez, Jorge y Abraham F. Lowenthal. *Constructing Democratic Governance: Latin American and the Caribbean in the 1990s-Themes and Issues*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.
- Ellis, Andrew, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Espinal, Flavio Darío. *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM, 2001.
- Goldwin, Robert A. y Art Kaufman. *Constitution Makers on Constitution Making: The Experience of Eight Nations*. Washington: American Enterprise Institute, 1988.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1943.
- Holmes, Stephen. "The Liberal Ideal" en *The American Prospect*, n.º 7, 1991.
- Jorge Prats, Eduardo. *Derecho constitucional*. Vol. I. Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2003.

- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy: Comparatives Perspectives*. Vol. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Loewenstein, Karl. “La «Presidencia» fuera de Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*. Año II, n.º 5, 1949.
- Loveman, Brian. *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- Mainwaring, Scott. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. Comparative Political Studies*. Vol. 26, n.º 2, julio 1993.
- Mettenheim, Kurt Von. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparative Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- Pellerano Gómez, Juan Manuel. *Constitución y política*. Santo Domingo: Capeldom, 1990.
- Peña Batlle, Manuel Arturo. *Constitución política y reformas constitucionales*. Vol. I y II. Santo Domingo: ONAP, 1981.
- Reynols, Andrew, editor. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Tejada, Adriano Miguel. *Reforma institucional y democracia*. Santo Domingo: PUCMM, 1993.
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Vol. I. Madrid: Alianza, 1980.

Periódicos:

Listín Diario

El Caribe

3

EL PESO DEL CONTRAPESO:
UNA APROXIMACIÓN AL ROL
DEL PODER LEGISLATIVO EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA
(1994-2010)

Manuel A. Valerio Jiminián

INTRODUCCIÓN

En las democracias¹ contemporáneas no se pone en entredicho la necesidad de distribuir el poder del Estado entre varios órganos como una forma de garantizar la estabilidad del sistema democrático y los derechos fundamentales. En ese marco organizacional del poder, la función del Poder Legislativo es fundamental al proveer al Estado y a la sociedad de las reglas del juego democrático, y al coadyuvar a la instrumentalización de la voluntad del Estado plasmada en la Constitución a través de la elaboración de las leyes. A su vez, también tiene un rol de ente fiscalizador y equilibrio frente al Poder Ejecutivo, el cual es más acentuado bajo los parámetros de una democracia presidencialista, como debería ser el caso de la República Dominicana.

Ahora bien, no podemos obviar que el poder como tal no está circunscrito al Estado en la época contemporánea, donde factores nacionales e internacionales se entremezclan para influenciar los procesos societales. Lo que antes estaba reservado al poder del Estado, ahora está bajo la influencia de los poderes fácticos, que se manifiestan de distintas maneras, según el aspecto social que se analice. Así, en ocasiones, legislaciones referentes al ámbito económico responden más que a los intereses de la sociedad

¹ En este ensayo nos referiremos a democracia a la forma como está distribuido el poder en este sistema, tomado como referencia el concepto de democracia liberal o al estilo que fue formada y es ejercida en los países occidentales. Esto sin detrimento de otras formas de organización del poder, que todavía al día de hoy existen, pero que no tienen el alcance global que tiene la concepción de democracia al estilo occidental.

en su conjunto, a los intereses de una corporación que tenga intereses en un sector económico determinado. Asimismo, el Estado, a veces, se ve postrado a los designios de mafias organizadas, como lo fue el caso de la prohibición de la extradición en el proceso constitucional colombiano de 1991 para evitar que los barones de la droga como Pablo Escobar fueran extraditados a países que lo requerían. En definitiva, podemos decir que el poder no se circunscribe al Estado y a su división tripartita clásica, sino que no se puede obviar el peso de factores paraestatales² que a veces son mucho más decisivos que la “voluntad popular” representada en el Poder Legislativo u otros poderes públicos. No obstante, para los fines de este trabajo, nos vamos a concentrar en el poder expresado en la división tripartita clásica del Estado y, en específico, en el Poder Legislativo y su impacto en los asuntos de Estado.

Cuando observamos la historia política reciente de América Latina, una de las principales razones por las cuales ha habido varias crisis de gobernabilidad que han puesto en jaque todo el sistema institucional en varias naciones ha sido el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y la subsecuente parálisis del Estado que acarrea este conflicto entre los Poderes. Sin caer en un reduccionismo analítico que encuadre en un análisis lineal la parálisis del Estado en distintas naciones de la región, se pueden mencionar los casos de Brasil, de Fernando Collor de Mello; de Perú, del primer mandato de Alberto Fujimori y el famoso autogolpe o “fujimorazo”; y el abuso del decretismo en la Argentina menemista, por tan solo mencionar algunos. Una lección aprendida a la luz de las crisis de gobernabilidad en el continente es que para lograr la estabilidad del Estado y mayor efectividad en la formulación y aplicación de las políticas públicas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben trabajar juntos sin menoscabo de sus funciones y sin, tampoco, caer en un juego de suma cero, donde el cumplimiento de las funciones de uno signifique la anulación del otro.

Estas crisis institucionales que han surgido entre ambos poderes del Estado no han pasado desapercibidas en las olas de reformas constitucionales acaecidas en las últimas décadas en la región. En la reforma constitucional de 1988 que se realizó en Brasil, se anularon muchos de los poderes atribuidos al Poder Ejecutivo que yacían en la Constitución desde el golpe militar contra el presidente Joa Goulart en 1964. También, como parte de la estrategia de centralización del poder, el presidente Hugo Rafael Chávez

² Para un análisis más detallado sobre la influencia de estos nuevos poderes fácticos, ver las obras de Moisés Naim, *Ilícito*, Barcelona: Debate, 2006; y la de Jean-Francois Gayraud, *El G-9 de las mafias del mundo: geopolítica del crimen organizado*, Barcelona: Tendencias, 2007.

Frías ha reducido bastante el alcance del Poder Legislativo en Venezuela, convirtiéndolo, muchas veces, en una mera estampa de la voluntad emanada de la presidencia imperial bajo la lógica de un sistema basado en el eje caudillo-pueblo-Estado, donde los poderes públicos quedan subyugados a la voluntad *urbi et orbe* del presidente de la República. En Bolivia, bajo la guía y conducción de Evo Morales y su partido el Movimiento al Socialismo (MAS), se ha reconfigurado la conformación del Poder Legislativo y su relación con el Poder Ejecutivo. En Costa Rica, no son pocas las voces que abogan por hacer más funcional y fluida la relación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como ha sido el caso de los expresidentes Oscar Arias Sánchez y Miguel Ángel Rodríguez.

En resumen, las crisis políticas e intrapoderes públicos pueden tomar diferentes cauces según la historia de cada país. Así en Brasil, la reforma constitucional de 1988 buscó reducir los poderes del presidente, dado el pasado reciente de excesos de poderes presidenciales que primó durante la dictadura militar. En las reformas constitucionales realizadas en Venezuela desde 1999 a la fecha, esencialmente lo que se ha buscado es transferir competencias de otros poderes públicos al Poder Ejecutivo, como se ha mostrado en fecha reciente con la aprobación de la ley habilitante por parte del Poder Legislativo a favor del Poder Ejecutivo, a raíz de unas fuertes lluvias que han ocasionado grandes daños en vastos territorios de Venezuela. Esta ley habilitante prácticamente convierte por un período determinado al Poder Legislativo en un ente decorativo, ya que el Poder Ejecutivo tendrá la capacidad de regular por la vía la de decretos-leyes áreas sensibles del manejo del Estado, que obligatoriamente necesitarían el consenso de otros actores, y no única y exclusivamente del Poder Ejecutivo³.

En el plano de la política vernácula, a pesar del déficit del Estado de satisfacer las amplias demandas de la sociedad dominicana en todo un espectro de problemas estructurales que van desde la crónica situación eléctrica, el alto nivel de desempleo, la corrupción rampante en el Estado, hasta el auge exponencial de la delincuencia y la violencia en todo el territorio nacional, la política sigue controlada por un sistema partidista hegemonizado por la dupla PLD-PRD⁴, y por varios partidos satélites que usualmente se afilian bajo la cobija peledéista o perredeísta, según

³ Para un buen recuento y seguimiento del proceso de aprobación de la ley habilitante y sus consecuencias en el plano político venezolano ver el dossier en la BBC MUNDO en el siguiente enlace: <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/110115_venezuela_chavez_alocucion_asamblea_en.shtml>.

⁴ PLD son las siglas que representan al Partido de la Liberación Dominicana fundado en 1973. PRD son las siglas que representan al Partido Revolucionario Dominicano fundado en la Habana, Cuba en 1939.

la lógica clientelar de la política dominicana. Cuando se hace un análisis en retrospectiva de las tres últimas reformas constitucionales, se puede afirmar que las reformas efectuadas han obedecido a tres elementos que se yuxtaponen, y que están presentes en mayor o menor medida en la historia político-constitucional dominicana:

1. La necesidad de buscar una salida político-institucional a una crisis política que habría podido degenerar en una confrontación más abierta. Esto fue el sustrato de la reforma constitucional de 1994 que fungió como la válvula de escape a la crisis político-electoral en que el país se vio sumido, después de las controversiales elecciones presidenciales que disputaron el Dr. Joaquín Balaguer y el Dr. José Francisco Peña Gómez. Esta reforma constitucional implicó importantes transformaciones en las atribuciones de los poderes públicos, y, en consecuencia, en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. La enmienda constitucional resultó ser un tanto controversial por el recorte del mandato al expresidente Balaguer de 4 a 2 años, en contradicción al mandato de la Constitución de antes de las elecciones del 16 de mayo de 1994 que estipulaba que el presidente sería electo por un período de 4 años, pero que fue modificada y aceptada por los actores políticos debido al “tranque” electoral que se produjo.
2. Las ambiciones desmedidas de permanecer en el Gobierno por parte del incumbente de turno del Poder Ejecutivo y los sectores que se nuclean alrededor de este, lo cual ha sido una constante en las reformas constitucionales desde los inicios de la República Dominicana. Este fue el motivo fundamental de la reforma constitucional de 2002, cuando el, entonces, presidente Hipólito Mejía auspició junto al PRD una enmienda constitucional que permitiera otra reelección al exmandatario, hecho que desde el punto de vista constitucional se consumó, pero no así desde el punto de vista político debido a la estrepitosa derrota que sufrió el presidente Mejía ante el presidente Leonel Fernández en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2004.
3. La combinación de la primera y segunda razón, más la necesidad de adecuar y mejorar ciertos aspectos del andamiaje institucional del Estado. Esto fue lo que aconteció parcialmente en la reforma de 1994 y las enmiendas incorporadas a la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010. En la reforma constitucional de 1994 se buscó una salida a la crisis electoral con el recorte del mandato del expresidente Balaguer, pero a su vez se produjeron reformas de fondo en las atribuciones de los poderes públicos, en especial, en las atribuciones del

Poder Legislativo en materia de designación de los jueces⁵, o en asuntos electorales, como la separación de las elecciones presidenciales y congresuales, con el objetivo de eliminar el “arrastré” de los candidatos al Congreso por el candidato a la Presidencia de la República. Lo mismo sucedió en la última reforma constitucional, donde el trasfondo de la misma era habilitar constitucionalmente la posibilidad de que el presidente Fernández pueda optar por otro período presidencial, que finalmente prosperó gracias a un acuerdo entre el presidente y su partido (PLD) con el PRD. Dicho acuerdo restableció la reelección presidencial, aunque no de manera consecutiva, sino bajo la modalidad de una “*reelección luego de un período de receso*”. A pesar de haber logrado este objetivo, también se produjeron reformas de fondo que tocaron inexorablemente a los principales poderes públicos, tales como el proceso de elaboración de leyes sobre materias importantes (ej.: las leyes orgánicas⁶), así como, también, la creación del Tribunal Constitucional, que vendría hacer el fiel de la balanza entre los conflictos de los demás poderes públicos, e intérprete final de los asuntos constitucionales en el país.

Es importante para el análisis del rol del Poder Legislativo, tomar como referencia las crisis políticas y reformas constitucionales efectuadas, ya que muchas veces, siguiendo una percepción generalizada en América Latina⁷,

⁵ Antes de la reforma constitucional de 1994, era una potestad exclusiva del Senado de la República designar a los jueces del Poder Judicial. A raíz de la alta politización del sistema judicial, y el prácticamente colapso del mismo, por un alto nivel de ineficiencia y corrupción, en la reforma constitucional de 1994 se creó el Consejo Nacional de la Magistratura como un órgano independiente que designara a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y también se le otorgó mayor independencia funcional al Poder Judicial en su conjunto. Años después se consolidaron las reformas con la aprobación de la Ley de Carrera Judicial n.º 327-98.

⁶ El Art. 112 de la Constitución. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

⁷ Para una información más detallada sobre la percepción del Poder Legislativo en América Latina ver los trabajos de Mercedes García Montero, “La actividad legislativa en América Latina: Sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos”, *Latinoamerika Analysen*, 2007, 30 de mayo de 2007 y de Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, “Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura veto-insistencia y control político”,

la ciudadanía concibe que el Poder Legislativo es sojuzgado por la voluntad del Poder Ejecutivo, en vez de jugar un rol pro-activo en los principales debates y formulación de las políticas públicas.

Las preguntas centrales que en este capítulo se pretenderá responder son las siguientes: ¿cuál ha sido el marco constitucional del Poder Legislativo durante el período 1994-2010? y ¿cuál ha sido el impacto del mismo en términos de la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo? ¿Cuál ha sido el resultado para la gobernabilidad en la República Dominicana, así como, también, para el avance democrático e institucional? ¿El Congreso dominicano ha jugado su rol de contrapeso del Ejecutivo, o simplemente ha sido absorbido en la vorágine de la *realpolitik* dominicana, donde el presidente ha estado, muchas veces, por encima del bien y del mal en cuanto al diseño institucional del Estado dominicano? ¿Es el Congreso Nacional un ente de equilibrio o un pivote de la agenda del Poder Ejecutivo? ¿Cuál ha sido el papel del Congreso como agente fiscalizador de las acciones del Poder Ejecutivo? ¿Cuál es la influencia del presidente en la agenda legislativa cuando utiliza otros poderes a su alcance, tales como el poder presupuestario, para cooptar de manera determinante en el resultado de aquella? ¿Dónde están las teorías clásicas de separación de los poderes del Estado, en el contexto de la República Dominicana? ¿Vale la pena hablar de separación de poderes en la República Dominicana, al estilo de las concepciones de Montesquieu, *El Federalista*, o Loewenstein? En definitiva, ¿cuál es el “*peso del contrapeso*” de la separación de poderes en la República Dominicana?

Para responder estas preguntas vamos a partir de una aproximación teórico-práctica donde evaluaremos la teoría de la separación de poderes como referencia de lo que debería ser el rol del Poder Legislativo en un sistema democrático, así como también elementos fácticos de lo que ha sido el rol del Poder Legislativo durante este período de nuestra historia republicana, para que de una manera analítica el sujeto lector pueda comprender la brecha existente entre la normatividad y la facticidad de los poderes constitucionales del Poder Legislativo en la democracia dominicana.

El objetivo principal de este estudio es analizar el rol del Poder Legislativo en el Estado dominicano en general, y su relación con el Poder Ejecutivo en particular, durante el período 1994-2010. Por razones de espacio y porque han sido tratados por otros colaboradores de este estudio, no incluiremos en el análisis, a menos que sea relevante y pertinente hacerlo,

aspectos o variables que son fundamentales para tener una visión más acabada sobre esta relación, como las reglas del sistema electoral o un análisis global del sistema político dominicano. A pesar de esto, como se verá más adelante, comentaremos algunos diseños del Poder Legislativo en la Constitución que contribuyen a un mayor control del Poder Ejecutivo sobre la agenda de aquel, tales como la incoherencia de tener un sistema bicameral en un Estado unitario.

No puede haber un avance institucional genuino del Estado dominicano y de la sociedad en su conjunto si seguimos pensando que el Poder Ejecutivo es el Dios en la tierra y el ente que debe resolver todos los problemas de la nación, al punto de que muchas de sus labores también son copiadas por el Poder Legislativo, lo que desvirtúa completamente parte de sus funciones. Así vemos como los legisladores a través de programas de ayuda sociales o de fondos extras como el barrilito, realizan funciones que deberían ser realizadas por el Poder Ejecutivo o los gobiernos municipales en su defecto. Es común en la realidad dominicana ver como el clientelismo y patronazgo no se limita al Poder Ejecutivo, sino que muchos legisladores han basado sus carreras políticas en el clientelismo, como es el caso del actual senador de la provincia de Higüey, el señor Amable Aristy Castro quien, contradiciendo toda la lógica del sistema electoral y el binomio representante-representado, ha resultado electo tres veces para el puesto, para luego renunciar a su cargo de elección popular y asumir la jugosa, ineficiente, y parasitaria Liga Municipal Dominicana. Con la gravedad de dejar en el puesto vacante legislativo a un familiar suyo o persona de confianza, erigiéndose en el paradigma de cacique local de la política dominicana⁸.

Si realmente aspiramos a construir un Estado social y democrático de derecho como está consagrado en nuestra Constitución en su artículo 79, debemos conocer las atribuciones y papel de un poder del Estado que fue concebido por sus ideólogos como el más representativo y democrático de la sociedad, y no como un mero apéndice de los designios de otro poder del Estado. Sin pecar de ingenuos ni idealistas, solo esperamos arrojar

⁸ El control del señor Amable Aristy Castro y su extraordinaria habilidad política para negociar con todos los sectores envueltos en el funcionamiento de la Liga Municipal Dominicana se reafirmó nuevamente este año, cuando dejó en el puesto a su familiar el señor Fidias Aristy. Ver historia en el siguiente enlace, accedido el 28 de enero de 2011: <<http://www.hoy.com.do/el-pais/2011/1/27/359753/La-pava-no-pone-donde-ponia-Fidias-se-queda-un-ano-mas>>.

⁹ Art. 7 de la Constitución de la República. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

un poco de luz de lo que debería ser el papel del Poder Legislativo, para cerrar un poco más la enorme brecha que existe en la República Dominicana entre sus leyes y la facticidad.

1. EL LOCUS DEL PODER LEGISLATIVO EN UNA DEMOCRACIA: EL SENTIDO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

“El genio de la libertad republicana parece exigir por un lado, no sólo que todo el poder se derive del pueblo, sino que a quienes se les confía se mantengan subordinados al pueblo, a partir de la corta duración de sus nombramientos; y que incluso durante este breve período, la confianza se deposite no en unas pocas manos, sino en una gran diversidad.”

El Federalista (Publius)

En una sociedad democrática no hay espacio para la tiranía y el abuso de los derechos fundamentales. Esto es el significado en breves palabras de la frase de *Publius* en *El Federalista* mencionada en el epígrafe de esta sección. Desde la confección del Estado constitucional, todos los ideólogos del diseño de la estructura del Estado pensaron en cómo limitar el poder de los gobernantes de una forma que hiciera funcional al aparato estatal, pero sin menoscabo del *leitmotiv* de las revoluciones liberales de las postrimerías del siglo XVIII: la libertad de los individuos y el respeto de los derechos fundamentales. De ahí la necesidad de que *“todo el poder se derive del pueblo”* y de que la *“confianza se deposite no en unas pocas manos, sino en una gran diversidad”*. Así fue por lo menos como se instrumentalizó la doctrina de la *separación de los poderes* en las cunas del Estado constitucional en Europa y Norteamérica, a pesar de que en Latinoamérica en general, y en la República Dominicana en particular, haya tomado un rumbo donde la figura del presidente se ha

constituido en el fiel de la balanza¹⁰ de los asuntos estatales y, por consiguiente, con un peso fundamental en los aspectos societales.

En el desarrollo del constitucionalismo no ha habido un parámetro lineal que sirva como referente para diseñar la estructura jurídico-constitucional del Estado, sino que más bien se han creado y establecido instituciones acorde a la historia y al contexto político-social de cada Estado-nación. Los modelos de democracia y Estados constitucionales de derecho han sido bastante diversos en cuanto al ordenamiento de los poderes públicos y la fisonomía del poder del Estado manifestado en sus distintas vertientes, en especial en los tres casos paradigmáticos del mundo occidental: Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica. Poco ha importado si se trata de un régimen parlamentarista o presidencialista para que el Estado constitucional de derecho se haya concebido como una forma de limitación de los poderes públicos.

En cuanto al diseño institucional del Estado a nivel mundial, Inglaterra es el paradigma a seguir de las monarquías constitucionales y los sistemas parlamentarios; Francia con su tumultuosa historia político-constitucional, con la creación de la V República y la reforma de 1958 ha consolidado el modelo semi-presidencial o semi-parlamentario, según la óptica que se mire; y los Estados Unidos de Norteamérica se han erigido como el faro a seguir por las democracias presidenciales desde la elaboración de la Constitución Federal de 1787. A pesar del hecho de que muchos países hayan adoptado estas formas de organización del Estado no necesariamente ha implicado que las mismas se hayan desarrollado al mismo nivel que sus casas matrices. Los ejemplos de Estados fallidos y Estados colapsados que hay en los países de la antigua Unión Soviética, África y América Latina muestran los déficits de estatalidad¹¹ que existen en países que han adoptado los modelos constitucionales paradigmáticos de Occidente.

¿A qué se debe que las matrices institucionales de los sistemas de poder han sido tan diversas a lo largo de la evolución del Estado hacia un Estado constitucional de derecho, pero con el denominador común de no concentración del poder en un solo estamento del Estado? La respuesta no la

¹⁰ El calificativo de “fiel de la balanza” al poder del presidente fue acuñado por el expresidente mexicano José López Portillo, en alusión a la capacidad de influencia que tenía el otrora presidente mexicano durante la hegemonía priísta, y en gran medida, refleja el poder del presidente en Latinoamérica.

¹¹ Para un estudio más profundo sobre la estatalidad y construcción del Estado, sugerimos la lectura del ensayo del politólogo Francis Fukuyama, *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B, 2004; el “Índice de los Estados Fallidos”, *Foreign Policy* y el *Fund for Peace*, 2005; y el libro de Encarnación Fernández, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada: Comares, 2009.

encontramos en la evolución del derecho o de las Constituciones liberales, sino en la forma de organización política de la humanidad, que ha seguido una evolución hacia una mayor libertad de las personas y consagración del principio de igualdad como pilares del Estado constitucional de derecho y de la consolidación de la democracia como referencia de organización jurídico-constitucional y articulación de las aspiraciones societales.

De esa manera vemos cómo la historia nos muestra la evolución en Inglaterra de una monarquía absoluta a una monarquía constitucional, controlada por el parlamento, representante de la voluntad popular. Y, en el caso de las democracias presidencialistas, vemos cómo las ideas de los padres fundadores del Estado norteamericano crearon un sistema nuevo de *pesos y contrapesos* como respuesta a la tiranía del parlamento inglés que imponía impuestos sin representación, o en el lema de batalla de los revolucionarios norteamericanos: "*Taxation without representation*". La frase lapidaria establecida en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, resume elocuentemente el espíritu y substancia de lo que sería el Estado constitucional de derecho desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales y la consecuente separación del poder en el Estado: "*Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes no está determinada, no tiene Constitución.*"

El origen propio de la teoría de la separación de poderes no se encuentra en Francia, sino que fue elaborada por primera vez en la cuna del Estado constitucional, Inglaterra, bajo la figura intelectual de John Locke, quien en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690) dejó plasmada la necesidad de limitar el poder diseminándolo en distintas esferas del Estado. Charles Louis de Secondat, mejor conocido como Montesquieu, en *Del espíritu de las leyes* transformaría las ideas de Locke en una doctrina más elaborada de la separación de poderes y la subsecuente aceptación universal de la misma¹².

La simbiosis entre la separación de poderes y el Estado como organizador del poder en la sociedad van de la mano, tal y como nos los dice el ilustre tratadista español, Javier Pérez Royo: "la teoría de la división de poderes nace con el Estado constitucional, porque es con esta forma política con la que se produce por primera vez en la historia la concentración y monopolización del poder político en un territorio amplio y con una población considerable"¹³. El Estado constitucional es el alfa y omega de la soberanía, diferenciándose de la monarquía absoluta, donde existían dis-

¹² Javier Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, Barcelona: Marcial Pons, 2003, p. 732.

¹³ *Ibid.*, p. 733.

tintos grados de soberanía en el Estado, contrario al Estado constitucional donde hay una sola soberanía proyectada desde aquí¹⁴.

A partir de esta nueva y original forma de concepción del poder es que surge la división de poderes en el Estado. Anteriormente, en los sistemas de organización política el poder estaba diseminado en distintos estamentos y de ahí había soberanía en el Estado. Ahora, en el ente estatal estaba concentrado el “monopolio de la coacción física legítima” como bien la definió Max Weber, por lo que dividir el poder dentro de las propias instancias del ente soberano (el Estado) constituía un elemento *sine qua non* para sentar las bases de un régimen democrático donde las personas fueran vistas desde el prisma del principio de igualdad, tal cual está concebido en un verdadero Estado constitucional de derecho.

Es pues, como una verdad evidente, que para poder alcanzar la libertad, es necesario dividir el poder del Estado a través de una fórmula que “por la propia naturaleza de las cosas el poder detenga al poder”¹⁵. Por consiguiente, no hay lugar a dudas de que la división de poderes se convierte en el elemento fundamental del diseño jurídico-constitucional del Estado, como una forma de garantizar la libertad de los ciudadanos.¹⁶

Todas estas ideas de Montesquieu, Locke, y Kant de limitación del poder, no fueron llevadas a la práctica hasta la confección de la Constitución Federal de 1787, donde el debate entre los federalistas y antifederalistas estaba centrado en cómo fortalecer la unión de Estados norteamericanos sin menoscabo de la libertad de sus ciudadanos. Así surge por primera vez una técnica acabada de limitación del poder del Estado, distribuyéndolo en distintos órganos del mismo. La importancia de la Constitución Federal radica en que ha sido la principal influencia de las Constituciones latinoamericanas, aunque por razones históricas y culturales la separación de poderes en América Latina tomó otros derroteros que los de la sociedad norteamericana¹⁷.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 734-735.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, pp. 732-735.

¹⁷ Parte de los problemas del por qué las instituciones han evolucionado de manera distinta en Latinoamérica y Estados Unidos, a pesar de tener *corpus* constitucionales similares, no se puede explicar desde la óptica del derecho o con un enfoque normativista, sino que es importante ver el problema desde una óptica interdisciplinaria, donde la historia y cultura juegan un rol fundamental. Para este análisis, vale la pena consultar las obras de Álvaro Vargas Llosa, *Rumbo a la libertad*, Buenos Aires: Planeta, 2005; Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, London: Cambridge University Press, 1990; Lawrence E. Harrison, *El subdesarrollo está en la mente: El caso latinoamericano*, Madrid: Playor, 1987; Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona: Paidós, 1997.

La necesidad de limitar el poder del gobierno central en la incipiente nación norteamericana, no fue una aspiración exclusiva de *Publius y El Federalista*, sino que también sus rivales, los antifederalistas, en los debates para la aprobación de la Constitución norteamericana, también concibieron la necesidad de restringir el poder del Estado, como una forma de garantizar mayor balance entre los poderes públicos y la preservación de la libertad de las personas¹⁸.

A ambos lados del Atlántico, el pensamiento constitucional dominante reafirmaba la idea de un balance entre los poderes públicos no como algo necesario, sino imperativo en una sociedad democrática donde prime el respeto por los derechos fundamentales, en especial, el más conspicuo de los mismos, la Libertad.

La doctrina de la separación de poderes no puede verse tampoco como un concepto absoluto donde los distintos poderes públicos trabajan de manera aislada y sin apoyo o coordinación con las otras esferas. A pesar de que todos los poderes públicos tienen sus funciones y atribuciones bien delimitadas en un Estado constitucional de derecho, también deben trabajar de manera conjunta en la dirección de los mandatos constitucionales del Estado. Un poco a la manera en que está concebida la doctrina de separación de poderes en el marco de la Constitución inglesa, donde más que separación es más bien una mezcla de los distintos estamentos¹⁹.

¹⁸ “La preocupación de los antifederalistas se centraba en la separación y el equilibrio de los poderes porque temían la opresión de un gobierno central omnipotente. Consideraban que el peligro de tiranía procedía del gobierno, y, por ello, pensaron que la seguridad se podía encontrar en un brazo legislativo dominante estrechamente vinculado al pueblo. Aunque Madison no negaba el peligro derivado de un gobierno irresponsable, su preocupación por el riesgo de padecer tiranía no era correspondido por la responsabilidad de los cuerpos legislativos, en realidad se veía acrecentado. Esto era porque, para él, no existía una sino dos fuentes potenciales de tiranía: el gobierno y la mayoría. En una república uno no tiene sólo que “impedir la opresión de sus gobernantes; sino [...] impedir la opresión de una parte de la sociedad mediante las injusticias de otra parte”. Como la propiedad particular de las repúblicas de base popular era la de estar dominadas por la rama legislativa y representativa, acrecentar la capacidad del cuerpo legislativo de responder ante la voluntad popular, simplemente acrecentaría la capacidad de una mayoría para utilizarla a fin de tiranizar a las minorías. Tal como argumentaba en el escrito número 10 de *El Federalista*, siguiendo en este punto tanto a Locke como a Montesquieu, los cuerpos legislativos sin control al igual que el poder sin control en cualquier otro lugar, podían acabar mostrándose tiránicos.” Iam Hampsher-Monk, *Historia del pensamiento político*, Barcelona: Ariel, pp.276-277. Asimismo, ver la obra editada por Herbert J. Storing, *The Anti-Federalist*, Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

¹⁹ Los Comunes no podían promulgar leyes sin los lores; ambas cámaras conjuntamente no podían aprobar leyes sin el asentimiento del rey; el Parlamento no se podía reunir sin el mandato expreso del rey; el rey no podía llamar a filas a

En este marco de organización del poder del Estado, ¿dónde queda, pues, el Poder Legislativo? La democracia se expresa a través de sus representantes, donde el cuerpo más representativo lo es el Poder Legislativo por su propia naturaleza. Mientras el Poder Ejecutivo es ejercido por una sola persona, quien apoyada en un equipo de ministros se encarga del gobierno central, y los miembros del Poder Judicial son personas elegidas de manera indirecta en la gran mayoría de los países, incluso la República Dominicana; el Poder Legislativo en cambio es el órgano más heterogéneo que existe en el Estado al mostrar en gran medida la amplia diversidad que existe en toda sociedad pluralista. De ahí que en un Parlamento puedan coincidir desde personas sin ningún título universitario, hasta personas con bastante raigambre económica, social, o educativa. Asimismo, en cuanto a la aprobación de sus decisiones expresadas a través de las leyes, es imprescindible el uso del consenso como herramienta de trabajo y formulación de las mismas.

El Poder Legislativo en una democracia funcional debe ser un instrumento operativo del Estado que provea las herramientas legales que permitan encauzar las políticas públicas según los lineamientos establecidos en la Constitución. Eso es en principio la función esencial del Poder Legislativo en un Estado constitucional de derecho. Aún así, como hemos mencionado anteriormente, el mismo está supeditado a las relaciones sociales y de poder que subsisten en todo Estado-nación y aleja o acerca a la función del Poder Legislativo de su sentido original concebido en la doctrina de separación de poderes. Eso es lo que muestra la experiencia histórica en América Latina, para mencionar un caso regional, y en República Dominicana, de manera particular, donde el Legislativo es, sin lugar a dudas, un poder relativo en el Estado comparado con la enorme influencia del poder que tiene el Ejecutivo, o el peso con que gravitan en las decisiones legislativas los poderes fácticos.

Si algo está claro desde el punto de vista dogmático en este breve recorrido sobre la genealogía de los poderes del Estado, es que no hay un poder preponderante en un sistema democrático, sino que todos deben

la milicia o decretar impuestos sin el consentimiento expreso del Parlamento; los ministros del rey se sentaban con los Comunes, y habían de merecerse la confianza de la Cámara; los Lores eran el tribunal supremo de apelación, y detentaban también la judicatura en relación a los pares; el rey nombraba a los jueces y el Parlamento podía destituirlos. De esta forma, la separación de poderes implicaba una doctrina de la codeterminación, según la cual se evitaba la tiranía de cualquier dependencia del gobierno mediante la exigencia de la coordinación de la otra antes de que la autoridad fuera ejercida. Además en Norteamérica, a pesar de las numerosas defensas de la doctrina de la separación de poderes, esta interferencia había de encontrarse prácticamente en todas las constituciones de los Estados existentes. Iam Hampsher-Monk, *Ob. cit.*, pp. 279-280.

trabajar en una sola dirección y garantizarse el equilibrio entre ellos y el respeto a la libertad del pueblo, de quien emana toda la soberanía del Estado.

En ese contexto, la implantación de la separación de poderes en las Constituciones que sirvieron de inspiración para todo el mundo concibieron un rol importante para el Poder Legislativo expresado desde dos perspectivas: 1) la necesidad de tener un órgano heterogéneo que sea un genuino representante de la población en su conjunto; y 2) como un ente de equilibrio del Poder Ejecutivo, que no permitiera la concentración del poder en las manos de un monarca o un ser mesiánico, como fue la práctica anterior a las revoluciones liberales del siglo XVIII y, salvo a las diferencias de tiempo y lugar, también es la práctica actual de muchos gobernantes en América Latina.

2. PANORÁMICA DEL PODER LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA: DEL PRESIDENCIALISMO IMPERIAL AL PIVOTE LEGISLATIVO

Al observar las experiencias regionales, vemos que muchos de los problemas (corrupción, falta de institucionalidad, pobreza extrema, auge del crimen organizado, deficiencias de los servicios públicos, etc.) de América Latina se reproducen en distintos Estados, con las variantes históricas, políticas y culturales, respectivas, y sin que necesariamente se establezca un patrón lineal que se pueda identificar en todos. En adición a estos problemas, se puede agregar la conflictiva relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo en algunos casos, o sumisión del segundo al primero en otros, que ha contribuido junto a los otros males estructurales a serias crisis de gobernabilidad en los últimos años en algunos países de la región, y que se pueden reproducir en otros a menos que se cambie el rumbo a tiempo.

Vamos a abordar de manera sucinta cómo se ha expresado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en América Latina, desde una perspectiva comparada como una forma de tener una matriz epistemológica más completa sobre la situación nacional, que es el objeto de este trabajo.

En primer término, hay que partir de la premisa de que en el caso de América Latina, el Poder Ejecutivo ha tenido una ventaja significativa sobre

los demás poderes públicos desde los inicios del Estado-nación en la región. Factores que datan desde la época pre-colonial y acentuados durante las épocas colonial y post-colonial, han beneficiado al Ejecutivo por encima de los poderes Legislativo y Judicial. Entre estos podemos mencionar particularmente la influencia del caudillismo y el corporativismo en las sociedades latinoamericanas como factores determinantes en la primacía del Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. En el caso de la República Dominicana, la incrustación del famoso artículo 210 en la primera Constitución de la República, que a pesar de haberse establecido en esta la separación de poderes como mecanismo de organización del poder estatal, se le concedió en este artículo al presidente Pedro Santana un poder de excepción que le permitía sojuzgar la Constitución y los demás poderes públicos a través de un decretismo de excepción²⁰.

Estos factores se han proyectado hasta nuestros días, al punto de que la figura del Poder Ejecutivo en todos los países de América Latina sigue siendo el portaestandarte del poder del Estado. En muchos países, como es el caso de la República Dominicana, la influencia del Poder Ejecutivo en los asuntos de Estado es tan marcada que se pudiera describir con la frase emblemática de Luis XIV: "*L'Etat c'est moi*" o "El Estado soy yo".

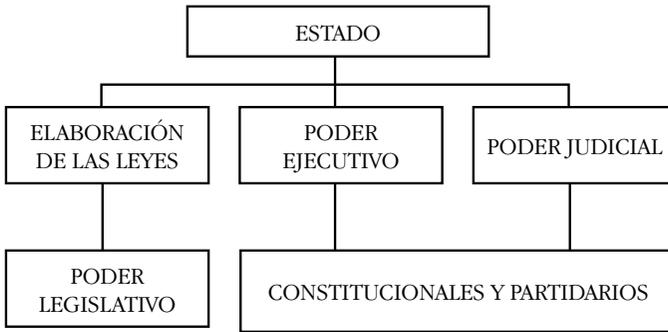
Esta concepción del rol del Poder Ejecutivo se ha extrapolado a la relación Ejecutivo-Legislativo en América Latina, y permite al primero tener, muchas veces, un poder decisivo sobre la agenda legislativa y, en consecuencia, convierte al segundo en un "pivote" de los designios presidenciales. La hegemonía que en sentido general tiene el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo en América Latina se puede atribuir, como muy bien lo establecen los académicos Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, en su trabajo seminal sobre el presidencialismo en América Latina, a "su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no los líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos"²¹.

²⁰ Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo: PUCMM, 2000, p. 66.

²¹ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Barcelona: Paidós, 1997, pp. 20-21.

En el contexto latinoamericano, esta capacidad del presidente de influir de manera decisiva en el proceso legislativo, convierte, en muchas ocasiones, al Poder Legislativo en un simple sello gomígrafo de la voluntad presidencial en el proceso de elaboración de las leyes, y anula, en la práctica, la separación de poderes al poner casi todos los resortes del poder en manos de un sólo órgano del Estado, lo que contradice en demasía el sentido genealógico de la estructuración del poder en una democracia constitucional.

Estas ideas se pueden representar en el siguiente esquema:



Como veremos en los siguientes casos comparados²², el Presidente ha utilizado estos tipos de poderes para, en algunos casos, monopolizar la agenda legislativa, o en menor medida influir de manera decisiva sobre esta, y relega a un papel secundario la labor del Poder Legislativo y contribuir, de esa manera, a la dilución de los que son las atribuciones institucionales de este.

Es importante resaltar esa bifurcación de los poderes del presidente a la hora de analizar la agenda legislativa y la relación Ejecutivo-Legislativo, ya que si bien es cierto que en muchas ocasiones el Poder Ejecutivo no tendría ninguna posibilidad de hacer avanzar su agenda por razones jurídico-constitucionales (por ej. que el Poder Legislativo esté bajo el control de un partido de oposición, o el presidente no tenga mayorías cualificadas para hacer pasar leyes fundamentales o leyes orgánicas), no menos cierto es que a través de los poderes partidarios y también del poder presupuestario el presidente tiene otros dispositivos a su alcance para cooptar el proceso legislativo a su favor.

²² Los países que hemos elegido como referencia no han obedecido a un criterio particular para su selección, sino que hemos tomado en cuenta la importancia de los mismos en la política regional, así como también el hecho de que han pasado por importantes reformas constitucionales que han cambiado la cartografía del poder a lo interno de los mismos.

En la región tenemos el ejemplo del régimen menemista²³ en la Argentina, durante la década de los noventa. El presidente en Argentina tiene una multiplicidad de herramientas constitucionales para influenciar o cooptar al Poder Legislativo y el proceso legislativo en sí mismo. En específico, lo que más influye desde el punto de vista constitucional son los distintos tipos de decretos que el Ejecutivo puede emitir, que se pueden agrupar en: regulatorios, autónomos, delegados y de necesidad y urgencia.²⁴

El expresidente Menem hizo un uso extensivo de estos instrumentos constitucionales para dominar el proceso legislativo durante la década de los noventa, y en especial, en su primer período gubernamental. Le ayudó bastante el hecho de que cuando asumió el poder en 1989, el gobierno saliente de Raúl Alfonsín estaba tan débil, que ni siquiera pudo terminar su mandato debido a la crisis socioeconómica que agobiaba a la Argentina en 1989. Ese escenario permitió al expresidente Menem profundizar a través de los decretos su agenda económica neoliberal.

Al hacer uso del decreto delegado²⁵, el Congreso aprobó las Leyes 23.696 (Reforma del Estado) y 23.697 (Emergencia económica) en agosto y septiembre de 1989, respectivamente. Estas leyes fueron claves para el control del Ejecutivo de los asuntos de Estado durante el principio de la era menemista, ya que a través de las mismas el presidente tenía la facultad de emitir decretos delegados en áreas específicas (por ejemplo, la privatización de compañías de propiedad estatal) por un período de tiempo limitado.²⁶ Así el presidente pudo cortar la hiperinflación que afectaba a la Argentina, instauró la paridad del peso argentino con el dólar, siendo una política económica que funcionó en un determinado momento, pero que posteriormente fue de las causas primordiales de la debacle económica nacional de 2001 que hizo rodar las “cabezas” de cinco presidentes en un

²³ El presidente Menem durante su mandato utilizó de manera reiterativa su capacidad de emitir decretos presidenciales de necesidad y urgencia, que debilita el rol del Congreso como fuente de control de la rama ejecutiva. Mark P. Jones establece que “mientras que entre el año 1853 y julio de 1989 los gobiernos constitucionales emitieron aproximadamente ²⁵ decretos de necesidad y urgencia, entre el 8 de julio de 1989 y el 23 de agosto de 1994 el presidente Menem emitió 336.” Mark P. Jones, “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995” en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, *Ob. cit.*, p. 241.

²⁴ Ver Art. 99 de la Constitución Nacional de la República de Argentina, publicada en la ciudad de Santa Fe, el 22 de Agosto de 1994, en el siguiente enlace vez accesado el 28 de enero de 2011: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html#seccion2cap3>>.

²⁵ “(...) que era un mecanismo generalmente aceptado mediante el cual el Congreso, operando bajo las provisiones de la Constitución referidas a las situaciones de emergencia, podía delegar en el presidente la autoridad para emitir decretos de naturaleza legislativa.” Mark P. Jones, *Ob. cit.*, p. 240.

²⁶ *Ibid.*, p. 241

período de 2 semanas²⁷. Para Menem obtener otros poderes delegados sustanciales se conjugaron una multiplicidad de factores, que en resumen se pueden sintetizar en los siguientes: 1) La aguda crisis económica y social que padeció Argentina durante toda la década de los 80 del siglo pasado; 2) El compromiso de la Unión Cívica Radical (UCR) de no oponerse a componentes clave del programa de políticas de Menem, esto debido al trato que hicieron con Menem para que asumiera el cargo antes del tiempo que le correspondía²⁸, y 3) la capacidad de Menem para hacer efectiva la disciplina partidaria en el Partido Justicialista (PJ)²⁹.

Otro caso interesante, tal vez el caso paradigmático del “presidente tlatoani,” como lo bautizó el insigne historiador Enrique Krauze, lo es el poder omnipresente del presidente mexicano durante la era priísta³⁰. Luego de la Revolución Mexicana, y la institucionalización de la misma bajo la égida del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los presidentes mexicanos gozaron de un poder total sobre el aparato del Estado. Dicho poder empezó a mermar, con respecto al Congreso, luego de décadas de un dominio total, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Con el inicio de la democratización del sistema político mexicano, los partidos de oposición empezaron a tomar un rol distinto en el Congreso, a pesar de que el PRI siguió su férrea línea partidaria de seguir los designios del presidente. Como nos dice Enrique Krauze sobre el sexenio del expresidente Salinas de Gortari: “En la Cámara de Diputados y la de Senadores se habían producido cambios de consideración. En ambos casos predominaba la obediente máquina del PRI, pero los representantes del PAN y el PRD introducían un debate real que un sector de la prensa recogía y proyectaba a la opinión pública, y da por primera vez al Poder Legislativo, si no un peso real, al menos la apariencia de un poder auténtico e independiente. De particular

²⁷ Un estudio serio e interesante de la política económica de la Argentina que se derivó en gran medida de los poderes presidenciales que utilizó Menem para impulsar su agenda neoliberal es el ensayo escrito por Jacques Sapir, *Economistas contra la democracia*, Barcelona: Ediciones B, 2004.

²⁸ El presidente Raúl Alfonsín estaba sujeto a gobernar hasta principios de diciembre de 1989, pero la aguda crisis económica y la muestra clara de que era incapaz de gobernar el país hasta el traspaso de mando constitucionalmente establecido, permitieron que el presidente Menem asumiera su cargo en julio, seis meses antes de lo estipulado en la Constitución.

²⁹ Mark P. Jones, *Ob. cit.*, p. 241.

³⁰ Para mayor detalle sobre el rol del presidente en el sistema político mexicano recomendamos la excelente trilogía del historiador mexicano Enrique Krauze, *Biografía del poder*, México: Tusquets, 1997. Ver también de Jorge Castañeda, *La Herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México: Extra Alfaguara, 1999.

importancia había sido la ruptura del ritual el primero de septiembre de 1988. El senador de PRD, Porfirio Muñoz Ledo, interpelló *por primera vez en la historia* al presidente (De la Madrid), al despojar de la investidura presidencial de su aura sagrada. La opinión pública apreció la importancia del hecho, pero los jefes del PRI insultaron a Muñoz Ledo en pleno recinto legislativo gritándole “traidor”³¹ (cursivas nuestras).

En México confluyen otros factores que permiten al Poder Ejecutivo, por lo menos esencialmente durante la época del PRI, dominar la agenda legislativa. Como dice Jeffrey Weldon, esos poderes meta-constitucionales, que van desde el poder decisivo como fiel de la balanza a lo interno del partido, hasta la influencia en la política local a través del presupuesto de la nación, junto a los poderes constitucionales que le otorgó la Constitución de Querétaro de 1917³².

Al pasar al plano de la estructura constitucional de los poderes Ejecutivo y Legislativo, veamos brevemente el caso de Brasil, que muestra una panorámica interesante sobre las relaciones entre ambos. Es importante mencionar el caso de Brasil, por el peso ascendente que tiene el gigante del Sur en los asuntos regionales y globales, y también porque es un arquetipo de las relaciones tumultuosas y complejas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La influencia del Poder Ejecutivo sobre la agenda del Poder Legislativo es considerable, gracias a la mezcla de los poderes constitucionales del presidente, y la fragmentación del sistema político brasileño que promueve el patronazgo político y la utilización del presupuesto como una herramienta bastante útil para encauzar la agenda legislativa hacia los designios del presidente de la República.

La reforma constitucional de 1988 otorgó poderes constitucionales amplísimos al presidente de Brasil, que a pesar de estos, no pudieron promover su agenda sin la negociación con miembros del Congreso, independientemente de que fueran miembros de su partido o no. Influyó bastante el hecho de que en Brasil, con la excepción del Partido de los Trabajadores, el presidente tiene poderes partidarios débiles, entendido estos como la capacidad que tiene para apoyarse en mayorías legislativas disciplinadas³³.

En el plano jurídico-constitucional, el presidente brasileño tiene distintas atribuciones constitucionales que le permiten influir en el proceso legislativo con un peso considerable. Tiene lo que Shugart y Mainwaring denominan *poderes legislativos proactivos*, que son aque-

³¹ Enrique Krauze, *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Barcelona: Tusquets, 1997, p. 457.

³² Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Ob. cit.*, p. 175.

³³ *Ibid.*, p. 66.

llos poderes contenidos en la Constitución que permiten al presidente la emisión de decretos de carácter legislativo y a la extensión de ese poder. Estos poderes permiten a los presidentes brasileños no depender por completo de la iniciativa del Congreso para llevar a cabo su programa legislativo, e incluso no necesitar un respaldo mayoritario para algunas iniciativas.³⁴

En conjunto con este tipo de poderes que tiene el presidente de Brasil, también tiene ciertos poderes presupuestarios que permiten la implementación de un presupuesto de su preferencia, en vez del resultado de un proceso de consenso con los legisladores³⁵. Este es un dato sumamente importante, tomando en consideración que Brasil es un Estado Federal, donde la ley de presupuesto es aprobada fruto de un proceso de negociación que permite a los legisladores obtener beneficios para sus demarcaciones electorales. Asimismo, se adhieren a este proceso los gobernadores de los Estados, quienes exigen una cuota importante de los ingresos fiscales federales para los gobiernos estatales y locales.

Fruto de esas negaciones políticas, durante el primer lustro de la década de los noventa, como una forma de oponerse al poder presidencial, el Congreso y los gobernadores presentaron una tenaz oposición a los planes del gobierno federal de limitar la autonomía de las empresas, los bancos públicos estatales, y al pago de intereses sobre préstamos cuantiosos hechos por gobiernos y empresas estatales.³⁶

Otros poderes constitucionales que tienen los presidentes de Brasil que le permiten dominar la agenda legislativa lo son el derecho de convocar al Congreso a sesiones de urgencias que tan sólo pueden conocer las propuestas legislativas emanadas desde el Ejecutivo, las medidas provisionales, y el derecho de declarar urgente un proyecto de ley de su iniciativa.³⁷

Es en este contexto, como bien indica Mainwaring en su estudio, los presidentes brasileños han dominado en gran medida el proceso legislativo después de 1988. De 1,259 leyes aprobadas entre 1989 y 1994, 997

³⁴ *Ibid.*, pp. 72-73.

³⁵ "Si el Congreso no logra aprobar a tiempo un presupuesto, el presupuesto propuesto por el presidente pasa a regir por un mes, y así sucesivamente. El presidente puede tratar de obstaculizar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso para que de ese modo su propia propuesta tenga vigencia por algún tiempo. Además, mientras el Congreso delibera sobre el presupuesto, el presidente tiene la facultad de retirar su propia propuesta y presentar una nueva, provocando así una demora en la tarea del Congreso. Entre las 41 constituciones no brasileñas analizadas por Shugart y Carey, sólo cuatro otorgaban al presidente un poder mayor sobre el presupuesto, y solamente otras nueve constituciones contenían regulaciones similares." *Ibid.*, pp. 74-75.

³⁶ *Ibid.*, pp. 109-110.

³⁷ Artículos 57, 62 y 64 de la Constitución de Brasil. Ver Constitución en español en el siguiente enlace: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>>.

fueron iniciadas por el presidente, mientras que 176 apenas fueron de iniciativa de los legisladores.³⁸

El hecho de que el presidente de Brasil tenga poderes constitucionales amplios no se traduce *ipso facto* en un control total de la agenda legislativa, y por vía de consecuencia, del sojuzgamiento del Poder Legislativo. La razón principal es el fraccionamiento del sistema de partidos en Brasil que obliga al presidente a gobernar de una forma “consociacional” más que de una forma sin coaliciones.

Un buen ejemplo de esta situación lo representa el primer gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) encabezado por el carismático Lula da Silva. En el primer mandato de Lula, el PT apenas tenía 91 de las 513 diputaciones, y para poder pasar su agenda legislativa tuvo que apoyarse en gran medida en pequeños aliados y en una fracción del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), encabezada por el expresidente José Sarney.³⁹ Asimismo, haciendo uso de los poderes constitucionales que otorgaban al presidente una amplia influencia en la agenda legislativa, el presidente Lula utilizó las medidas provisorias en aspectos fundamentales para el manejo del Estado, como fue el otorgamiento de rango ministerial al gobernador del Banco Central, el banquero internacional Henrique Meirelles.⁴⁰ Esta medida fue de capital importancia para Lula, ya que sirvió para calmar el nerviosismo de los mercados internacionales y ejercer una política monetaria y fiscal centrista o más a la derecha del ala radical del PT.

La relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo en Brasil gira en función de la *realpolitik* más que de las atribuciones constitucionales que favorecen una amplia influencia del Ejecutivo sobre la agenda legislativa. El hecho de que en Brasil exista un federalismo fuerte, donde las gobernaciones estatales y la política local influyen de manera determinante en la política nacional, contribuye a limitar la influencia del Ejecutivo en la agenda legislativa. En adición a esto, también está el hecho de que en Brasil existe un sistema político bastante fragmentado que se refleja ampliamente en las dos cámaras legislativas, obligando al Ejecutivo a formar coaliciones para gobernar, lo que en cierta medida hace parecer al sistema presidencialista brasileño a un sistema parlamentarista.⁴¹

³⁸“En conjunto, el Congreso tiene bajo la Constitución de 1988 menor control sobre la legislación que el que tenía bajo la Constitución de 1946, y el presidente tiene mayores poderes legislativos. Este desplazamiento en favor de la presidencia es consecuencia sobre todo del Art. 62 (medidas provisorias) y del Art. 64 (iniciativas urgentes). La Constitución de 1946 no otorgaba al presidente semejante control.” Scott Mainwaring “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Ob. cit.*, p. 76.

³⁹ Richard Bourne, *Lula of Brazil: The Story So Far*, Los Angeles: University of California Press, 2008, p. 104.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 106-107.

⁴¹ Para una mayor ampliación sobre el caso brasileño, recomendamos las siguientes

Estos casos muestran que en América Latina queda manifiesto que la realidad político-social muchas veces desborda los mecanismos jurídico-constitucionales que en principio deben ser la garantía del equilibrio de poderes en el Estado, y de la representación de la voluntad popular.

La capacidad del Poder Ejecutivo de influir en los asuntos del Estado de una manera preponderante, a veces reduciendo a su más mínima expresión al Poder Legislativo y a otros poderes públicos, es lo que ha llevado a algunos autores a satanizar el régimen presidencialista al acusarlo de muchos de los males institucionales que padece América Latina. Un ejemplo paradigmático, por el hecho de combinar en él la cualidad de académico y estadista, es la valoración sobre este régimen que tiene el expresidente colombiano Ernesto Samper Pizano, quien en su ensayo *“El salto global: Retos de América Latina frente a la globalización”*, establece:

“El presidencialismo latinoamericano es una mala copia del norteamericano; mientras este último se ejerce dentro de un esquema federal de gobierno que sirve de contrapeso democrático al poder central de Washington y bajo la tutela jurisprudencial de una Corte Suprema que garantiza la coherencia nacional de las instituciones, el latinoamericano es una mala mezcla de caudillismo, centralismo político y exclusión geográfica. (...) Numerosos autores coinciden en señalar que el régimen excesivamente presidencialista del continente ha sido el principal responsable del debilitamiento de los partidos; como el poder está en cabeza del Ejecutivo, los congresistas no responden a sus bancadas sino a las posibilidades de apoyo que les ofrece el presidente.”⁴²

Según la lógica del argumento de Samper Pizano, podemos afirmar que los presidentes latinoamericanos al hacer uso de sus poderes constitucionales y partidarios han contribuido no tan sólo a reducir algunas veces las funciones y atribuciones del Poder Legislativo, sino que también han sido partícipes del debilitamiento de los partidos políticos al hacer de estos unos instrumentos para sus deseos de perpetuarse en el poder, y no de instrumentos que sirvan de intermediarios entre la sociedad y el Estado⁴³. En República Dominicana, estas ideas están representadas en el

obras: Richard Bourne, *Lula of Brazil: The Story So Far*, Los Angeles: University of California Press, 2008; Fernando Henrique Cardoso, *The Accidental President: The Biography of Fernando Henrique Cardoso*, New York: Public Affairs, 2006; Carlos Portugal Gouvea, *Presidencialismo y corrupción en América Latina: Un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas*, Buenos Aires: Poder Ejecutivo, SELA 2006, Editores del Puerto, 2007, pp. 253-278.

⁴² Ernesto Samper Pizano, *El salto global: Retos de América Latina frente a la globalización*, Bogotá: Taurus, 2004, pp. 106-107.

⁴³ En gran parte de América Latina hay una crisis de los partidos políticos, donde estos han sido reemplazados por fuerzas emergentes o líderes mesiánicos que los han anulado por completo. El caso de Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez

ejemplo del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), otrora maquinaria político-electoral que fungió como plataforma del extinto presidente Balaguer, y que hoy en día no es más que un partido satélite del sistema político, que no ha podido articular un proyecto propio, sino que se mueve en el péndulo electoral según las posibilidades de obtener una cuota de poder en el Estado y sus respectivos beneficios clientelares, entre el PRD y el PLD⁴⁴.

3. MARCO CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO: 1994-2002-2010

Luego de haber visto someramente el sentido epistemológico de la división del poder en un Estado constitucional de derecho y una visión panorámica de la situación contemporánea en América Latina, vamos a analizar el papel que le corresponde al Poder Legislativo en República Dominicana, y a su vez ver las atribuciones que le confiere la Constitución durante el período de estudio como una forma de tener la referencia normativa y compararla con lo que ha sido su práctica en el contexto de la dinámica sociopolítica dominicana.

en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador, son ejemplos paradigmáticos. Los partidos políticos han contribuido inmensamente a su propio *harakiri* debido a la ineficiencia que han mostrado para manejar los asuntos de Estado, la crónica corrupción que los impregna, y la sed de acumulación de riquezas de sus líderes (ver casos de corrupción de exmandatarios latinoamericanos, entre los cuales se destacan los casos de Alfonso Portillo en Guatemala, Arnoldo Alemán en Nicaragua, Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Melo en Brasil. Eso en cuanto al plano internacional. En el plano local, por mencionar casos recientes, vale la pena mencionar los casos del PEME en el primer gobierno del presidente Fernández y el caso RENOVE en la administración de Hipólito Mejía, entre otros casos que envuelven conspicuos funcionarios de ambos gobiernos).

⁴⁴ En los últimos procesos electorales donde ha ido sólo sin alianzas con los dos principales partidos políticos (PLD y PRD), el PRSC ha sacado las siguientes votaciones expresados en porcentajes de los votos válidos: 1) Elecciones legislativas de 2010: 6.59%; 2) Elecciones presidenciales de 2008: 4.59%; y 3) Elecciones presidenciales de 2004: 8.65%. Ver datos y otras estadísticas importantes de los procesos electorales de la República Dominicana en: <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/DomRep/domrep.html>>.

El Poder Legislativo tiene tres funciones básicas en un sistema democrático: 1) Representar la amalgama de intereses y visiones que subsisten en una sociedad heterogénea; 2) La producción legislativa interpretados los dictados de la Constitución en beneficio del Estado y la sociedad⁴⁵, y 3) El control y fiscalización de otros órganos y agencias del Estado, en especial, del Poder Ejecutivo⁴⁶.

Estas funciones se expresan tanto en el sistema parlamentario como en el sistema presidencialista, obviamente, con distintos matices según el régimen de que se trate.

Aquí nos concentraremos en presentar sus atribuciones en un sistema presidencialista, que es el caso que nos interesa, en vista de que la República Dominicana se enmarca en este sistema. Al analizar cuáles son las atribuciones del Congreso, podemos también observar las debilidades de este frente al Poder Ejecutivo, así como también establecer un parámetro de evaluación del ser y el deber ser del Poder Legislativo en la República Dominicana.

3.1 ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: MATRIZ EPISTEMOLÓGICA DE LA NORMATIVIDAD A LA FACTICIDAD LEGISLATIVA

3.1.1 REPRESENTAR

Acorde al Art. 76 de nuestra actual Carta Magna: “El Poder Legislativo se ejerce en nombre del pueblo por el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados.” Como

⁴⁵ Con respecto a esta función del Poder Legislativo, entendemos que es esclarecedor lo que escribe Pérez Royo: “Dicho con otras palabras: es a través de la función legislativa como se procede a la interpretación primaria y general de la Constitución. Es, con mucha diferencia, la interpretación más importante política y jurídicamente del texto constitucional. Es cierto que su interpretación puede ser revisada por la Justicia Constitucional. Pero tal revisión es la excepción que confirma la regla. En los Estados Constitucionales normalizados más del 99 por 100 de la interpretación constitucional es interpretación exclusivamente legislativa. El dato, como puede verse, es fundamental para entender el funcionamiento del Estado.” *Ob. cit.*, p. 748.

⁴⁶ Estas son a nuestro juicio las principales funciones del Poder Legislativo, sin desmedro de la opinión de otros autores nacionales e internacionales, tales como Eduardo Jorge Prats que, en su libro *Derecho constitucional II*, hace un buen desglose de otras funciones del Poder Legislativo en la República Dominicana. Ver obra de Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, Vol. II, Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2005.

bien lo estipula este artículo, la voluntad popular expresada a través de las urnas se manifiesta en el Congreso Nacional, que se subdivide en dos cámaras, según el modelo norteamericano. El modelo bicameral que tenemos en la forma como está constituido el Congreso Nacional, a nuestro juicio, es la primera debilidad del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, y en particular, es la causa principal de la distorsión que existe a nivel de la representatividad del Poder Legislativo en la República Dominicana.

El caso del bicameralismo dominicano no tiene razón de ser, a partir de la hipótesis de que la adopción de este sistema congresual fue adoptado de la Constitución norteamericana donde los ideólogos de la misma adecuaron la realidad al diseño de un Estado Federal y del sentimiento post-revolucionario de desconfianza hacia el Gobierno Central que existía en aquel entonces, en adición al deseo de un mayor régimen de autonomías para los Estados miembros de la Unión⁴⁷. A nuestro juicio, parte de la razón por la cual el Poder Legislativo ha sido un pivote de la agenda del Poder Ejecutivo es la existencia del sistema bicameral ya que, siguiendo la lógica de la tradición clientelar en la República Dominicana, al haber más puestos congresuales a los que optar, el presidente tiene un mayor número de adeptos en su partido, lo que muchas veces se refleja en un mayor nivel de adhesión a las propuestas del Poder Ejecutivo, que utiliza estos poderes partidarios en detrimento de las atribuciones constitucionales a ambos poderes del Estado. Un buen ejemplo lo representa la carta de adhesión y apoyo al presidente de la república, Dr. Leonel Fernández Reyna, firmada por 26 senadores en fecha reciente⁴⁸.

Para que un Estado adopte un sistema bicameral deben tomarse en cuenta los siguientes factores: En primer lugar, la necesidad de tener una dualidad de ordenamientos jurídicos debido a una necesidad histórica o cultural que haga imperativo la creación de un sistema federal que armonice los intereses de la unión con la autonomía necesaria de los Estados, como se evidencia en el caso de Estados Unidos, Brasil, Argentina, España, Suiza, entre otros. Si tomamos como referencia histórica el sistema bicameral en los Estados Unidos, los Estados no quieren ni pueden darle al Gobierno Central toda la autoridad sobre sus asuntos, por lo que un sistema donde cada Estado mantiene un régimen amplio de autonomía política-jurídica del Estado Federal, dentro de un marco constitucional donde confluyan las legislaciones estatales y federales, resulta ser el sis-

⁴⁷ Para mayor información al respecto, ver la obra de Gordon Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.

⁴⁸ Ver reseña del Diario Libre en: <http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=267725&l=1>; accesado el 28 de enero de 2011.

tema que permite balancear los complejos intereses que existen en un Estado de las características históricas, culturales, y jurídicas como la de un Estado Federal⁴⁹.

En segundo lugar, la dimensión geográfica y demográfica del Estado es fundamental para determinar si existe la necesidad de tener dos cámaras que permita que la Cámara baja sea la genuina representante del pueblo, mientras que la Cámara alta sea la que represente los intereses corporativos de las unidades territoriales que conforman el Estado, y donde vayan las personas más cualificadas a servir, como fue el deseo originario de los fundadores de los Estados Unidos como se expresa en *El Federalista*.

Ninguno de esos factores está presente en la República Dominicana, que constituye una excepción muy marcada en el diseño institucional del Poder Legislativo de países similares en términos jurídicos, geográficos y poblacionales, tales como los países de Centroamérica⁵⁰. La República Dominicana adoptó el bicameralismo de la Constitución norteamericana sin tomar en cuenta su realidad geográfica y confección de Estado Unitario. Es innecesario tener dos cámaras en el Congreso, dado que una ley aprobada por el Poder Legislativo tiene el mismo valor en términos jurídicos en el Distrito Nacional que en cualquier provincia del país, por lo que es más que evidente que no hay necesidad de dualidad de ordenamientos jurídicos.

Esta anomalía institucional que adolece el Poder Legislativo en la República Dominicana se refleja en la desproporcionalidad y asimetría que existe en el grado de representatividad y coherencia constitucional dentro del marco de un Estado Unitario. Esto se manifiesta en el gran desbalance de la proporcionalidad de los votos que resultan electos los legisladores, para realizar y producir una norma que tendrá el mismo valor para todo el territorio nacional. Por ejemplo, un diputado de la circunscripción n.º 1 del Distrito Nacional tiene un nivel de votos de casi tres veces más que el senador de la provincia de Elías Piña, en cambio un candidato a senador a la provincia de Santo Domingo con todavía un nivel de votos superior a ambos, ni siquiera es electo al Senado.⁵¹ En las elecciones congresuales de 2006, el diputado Pelegrín Castillo Semán de la circunscripción n.º 1 del Distrito Nacional fue electo con una votación

⁴⁹ Para un análisis más extenso de las características del proceso legislativo en un Estado Federal ver el ensayo de Robert Dahl, *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

⁵⁰ Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, *Art. cit.*, p. 67.

⁵¹ No es objeto de este trabajo analizar el sistema electoral o de partidos en la República Dominicana, sino que lo veremos someramente en la medida de que sea importante resaltar el diseño institucional del Estado y como se refleja en el funcionamiento del Poder Legislativo.

de 20,072 votos válidos, en cambio el senador Adriano Sánchez Roa de la provincia de Elías Piña resultó electo con 12,471 votos, y el senador Juan Mercedes Sena de la provincia de Independencia con apenas 8,444 votos. Estos casos muestran la enorme disparidad en términos de votos y representatividad de la realidad demográfica que existe en el Congreso, cuando vemos que un diputado resulta electo con la misma cantidad de votos que dos senadores juntos⁵².

En adición a la desproporcionalidad que implica la falta de coherencia en el diseño institucional del Poder Legislativo, también se puede colegir que la misma implica la creación de mayor burocracia en un Estado que necesita más recursos destinados a los servicios públicos más importantes, en vez de funcionarios innecesarios cuyas labores sobreabundan sin un aporte concreto en el desarrollo institucional del país. Dichos recursos pudieran ser destinados para la reducción de la gran deuda social que existe en el país, como lo muestran informes elaborados por organismos calificados⁵³.

Todas las falencias del sistema electoral son beneficiosas para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer mayor control sobre la agenda legislativa, en detrimento de lo que sería una labor óptima de un Poder Legislativo que respondiera más a la realidad geográfica, demográfica, y constitucional de un Estado unitario. El sistema clientelar de ejercer la política en la República Dominicana, el hecho de que el Poder Ejecutivo a través del presupuesto ejerza un patronazgo sobre los legisladores de su partido, y muchas veces sobre los legisladores de la oposición, así como el tener un sistema desproporcionado desde el punto vista de la representatividad en el Congreso, ayuda bastante a que los legisladores aprueben sin mayor contratiempo los proyectos de ley sometidos por el Ejecutivo⁵⁴, a quien deben en gran medida su elección al Congreso.

⁵² Ver informaciones en el siguiente enlace de la Cámara de Diputados, accedido el 28 de enero de 2011: <<http://www.camaradediputados.gov.do/PortalSILCamara/Portals/0/Senadores%20y%20Diputados.pdf>>.

⁵³ Ver el informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (2010), accedido el 28 de enero de 2011: <<http://odh.pnud.org.do/noticias/informe-sobre-desarrollo-humano-2010-analisis-de-los-ultimos-40-anos-revela-avances-mas-rap>>.

⁵⁴ Este sentir se refleja en iniciativas legislativas importantes, como lo fue el sometimiento del contrato de concesión a la empresa Barrick Gold por parte del Ejecutivo para la aprobación del Legislativo, quien lo aprobó sin hacer los estudios de lugar, por lo que creó mayor controversia una vez el mismo entró en ejecución. Ver el editorial del 14 de abril del periódico Hoy, que retrata el sentir de la población al respecto, accedido el 28 de enero de 2011 <<http://www.hoy.com.do/editorial/2010/4/14/321628/print>>.

En definitiva, la representatividad del Congreso Nacional en la República Dominicana es una distorsión⁵⁵ de la realidad geográfica y del sentido de un Estado unitario concebido en la Constitución, lo cual se constituye en la primera debilidad del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, y en el poco peso que tiene el Congreso Nacional en la ejecución y formulación de las políticas públicas en el país.

3.1.2 ÓRGANO LEGISLATIVO Y FISCALIZADOR

Las atribuciones del Congreso en la República Dominicana están enmarcadas en el Art. 93, el cual le atribuye dos esencialmente: Legislar y fiscalizar.

Según la concepción kelseniana del valor de las normas jurídicas, la ley va después de la Constitución en el orden jerárquico normativo, lo que convierte al Congreso Nacional en el ente *sine qua non* no puede existir una coherencia jurídico-constitucional de las normas. El valor en términos normativos y jurídicos del Congreso es inconmensurable, sin menoscabo de la importancia política del Poder Legislativo, que como vimos al inicio de este capítulo, radica en ser el órgano de representación más democrático de la sociedad, y que refleja de manera más genuina la fisonomía de un pueblo.

Para tener un conocimiento en detalle de las atribuciones del Congreso, y no tanto conocer las que radican actualmente en la Constitución, en su Art. 93, hemos preparado una matriz de sus funciones en cuatro Constituciones⁵⁶, la de 1844, 1994, 2002, y 2010, como una forma de que el sujeto lector pueda observar si ha habido cambios significativos en las mismas, como también si el Congreso ha padecido un déficit de ejecución de sus funciones más que un déficit de atribuciones constitucionales. No se puede alegar que en la República Dominicana no hay un marco constitucional adecuado para que el Congreso realice sus funciones de “contrapeso” de los otros poderes públicos, en especial del Poder Ejecutivo, sino que más

⁵⁵ “La voluntad del Estado debe ser la voluntad política de la sociedad. En consecuencia, como en la sociedad coexisten intereses y opiniones distintas, el órgano del Estado que la expresa debe estar constituido de tal manera que puedan tener cabida en el dichos intereses y opiniones. Esta es la razón por la que desde los orígenes del Estado constitucional la función legislativa ha sido confiada a un parlamento, en el que el número de parlamentarios guarda una determinada relación con el volumen global de la población y con su distribución territorial.” Pérez Royo, *Ob. cit.*, p. 749.

⁵⁶ Somos de la opinión que en la República Dominicana solo ha existido una Constitución modificada varias veces, debido a que no habido en la historia republicana ningún cambio fundacional que implique decir que en el país se creado una Constitución originaria que haya cambiado radicalmente el modelo concebido por los fundadores de la República.

bien lo que este cuadro muestra, junto a la poca evidencia empírica disponible es que la facticidad y realpolitik siguen en primacía sobre las leyes y disposiciones constitucionales que algunas veces, en la práctica, convierte al Congreso en una institución de papel, para utilizar un símil de la célebre frase de un expresidente de que en la República Dominicana la Constitución no es más que un simple pedazo de papel.

A continuación el cuadro comparativo de las atribuciones congresuales en las Constituciones de 1844, 1994, 2002 y 2010 (Cuadro 3.1a), donde podemos ver cuáles son las funciones del Congreso Nacional⁵⁷ en materia legislativa:

⁵⁷ En este caso nos referimos a las atribuciones del Congreso en su conjunto (senadores y diputados), sin menoscabo de atribuciones que fueron y son propias a cada una de las cámaras legislativas. Por ejemplo, la Constitución actual en su Art. 80 establece como atribuciones exclusivas del Senado:

- 1) Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra las y los funcionarios públicos señalados en el Art. 83, numeral 1;
- 2) Aprobar o desaprobado los nombramientos de embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el presidente de la República;
- 3) Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas de las ternas presentadas por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes;
- 4) Elegir los miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes, con el voto de las dos terceras partes de los presentes;
- 5) Elegir al Defensor del Pueblo, sus suplentes y sus adjuntos, a partir de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de los presentes;
- 6) Autorizar, previa solicitud del presidente de la República, en ausencia de convenio que lo permita, la presencia de tropas extranjeras en ejercicios militares en el territorio de la República, así como determinar el tiempo y las condiciones de su estadía;
- 7) Aprobar o desaprobado el envío al extranjero de tropas en misiones de paz, autorizadas por organismos internacionales, fijando las condiciones y duración de dicha misión.

A su vez, el Art. 83 de la Constitución establece que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

- 1) Acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones;
- 2) Someter al Senado las ternas para la elección de los miembros de la Cámara de Cuentas con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;
- 3) Someter al Senado las ternas del Defensor del Pueblo, sus suplentes, que no podrán ser más de dos, y los adjuntos, que no podrán ser más de cinco, con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes.

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
Cuarto: Decretar lo conveniente para la administración, fructificación, conservación y enajenación de los bienes nacionales.	1. Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión. 2. Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.	1.- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión. 2.- Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.	a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;
	3. Conocer de las observaciones que a las leyes haga el Poder Ejecutivo.	3. Conocer de las observaciones que a las leyes haga el Poder Ejecutivo.	b) Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes;
	4. Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.	4.- Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.	b) Velar por la conservación y fructificación de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y aprobar o rechazar la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el artículo 128, numeral 2, literal d);

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
	5. Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de éstos últimos.	5.- Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de éstos últimos.	c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico;
	6. Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.	6.- Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.	d) Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación;
	7. En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el Estado de Sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8,	7. En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el Estado de Sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8,	

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
Decimoquinto: Conceder al Poder Ejecutivo, en tiempo de guerra, cuantas facultades extraordinarias juzgue indispensables para la seguridad pública, detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo en que debe usar de ellas.	en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3, 4, 6, 7 y 9. 8. En caso de que la soberanía nacional se encuentre puesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como lo consagra el inciso 1) del artículo 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas.	en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3, 4, 6, 7 y 9. 8.- En caso de que la soberanía nacional se encuentre puesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como lo consagra el Inciso 1) del artículo 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas.	e) Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución; f) En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de defensa nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de los derechos establecidos en el artículo 263. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, lo que conllevará una convocatoria inmediata del

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
			mismo para ser informado de los acontecimientos y de las disposiciones tomadas;
	9. Disponer todo lo relativo a la migración.	9.- Disponer todo lo relativo a la migración.	g) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería;
	10. Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción.	10.- Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción.	h) Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia;
	11. Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.	11.- Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.	

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
Tercero: Fijar cada año los gastos públicos de los diversos ramos, en vista de los presupuestos que le presenta el Poder Ejecutivo.	12. Votar el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.	12- Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.	i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo;
Quinto: Contraer deudas sobre el crédito nacional.	13. Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.	13- Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.	j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes;
Duodécimo: Prestar o negar su consentimiento a los tratados de paz, de alianza, de amistad, de neutralidad, de comercio y cualesquiera otros que celebre el Poder Ejecutivo. Ningún tratado tendrá efecto sino en virtud de la aprobación del Congreso.	14. Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.	14- Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.	l) Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo;

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
Decimonoveno: Revisar la Constitución del Estado, siempre que el Tribunal declare la necesidad de hacerlo, en la forma que en su lugar se dirá.	15. Legislar cuanto concierne a la deuda nacional. Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional	15.- Legislar cuanto concierne a la deuda nacional. 16.- Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.	m) Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional;
	16. Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.	17.- Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.	o) Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días;
	17. Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.	18. Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.	d) Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.
	18. Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del artículo 55 y con el artículo 110.	19.- Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del artículo 55 y con el artículo 110.	K) Aprobar o desaprobar los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
			enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa;
	19. Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la Capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada, o mediante convocatoria del Presidente de la República.	20.- Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República.	p) Decidir el traslado de la sede de las Cámaras Legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas;
	20. Conceder amnistía por causas políticas.	21.- Conceder amnistía por causas políticas.	q) Conceder amnistía por causas políticas;
	21. Interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de	22. Interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de	Art.95.- Interpelaciones. Interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado,

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.	los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.	los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.	así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores.
			<p> Párrafo.- Si el funcionario o la funcionaria citado no pareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrá emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al presidente de la República o al superior jerárquico</p>

**Cuadro 3.1 (A) ATRIBUCIONES CONGRESUALES SIMILARES
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1844, 1994, 2002 Y 2010 (CONT.)**

Constitución 1844 (Art.94)	Constitución 1994 (Art.37)	Constitución 2002 (Art.37)	Constitución 2010 (Art.93 y 95)
	22. Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado, o contraria a la Constitución.	23. Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado, o contraria a la Constitución.	r) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;
			correspondiente por incumplimiento de responsabilidad.

Si se observa con detenimiento la matriz comparativa de las atribuciones del Congreso, se puede notar que no ha habido cambios sustanciales en las mismas desde la primera Constitución hasta la Constitución de 2010. Esto evidencia que las debilidades propias del Poder Legislativo en cuanto a la formulación de las políticas públicas, de control del Poder Ejecutivo, y de balance en el esquema de los pesos y contrapesos no se debe por una carencia o debilidad constitucional, sino más bien obedece a una lógica del poder y fortaleza del Ejecutivo por otras vías, como la del poder presupuestario y la de los poderes partidarios.

En la República Dominicana, como en muchos otros países de la región, el presidente de la República es a la vez el presidente del partido oficialista, lo que le permite influir de manera directa en la agenda legislativa, ya que los congresistas en la República Dominicana han demostrado que siguen esencialmente la línea partidista, más que un criterio en función del interés nacional o en específico de sus demarcaciones electorales, so pena de ser expulsados de sus partidos. Aquellos que han osado votar de manera diferente a la línea partidista, usualmente forman otra agrupación política o se adhieren al partido con el cual se han aliado en votaciones claves. Dos ejemplos son bastante ilustrativos al respecto. En 1998 en las elecciones de los bufetes directos de ambas cámaras congresuales, el PRD debería haber presidido ambas, si consideramos que obtuvo una victoria aplastante sobre el PLD en las elecciones congresuales. No obstante, utilizando las hábiles negociaciones políticas, el PLD en alianza con el PRSC, y un sector disidente del PRD, pudieron cooptar el proceso de elección al bufete directivo en la Cámara de Diputados, y permitió que el diputado Héctor Peguero Méndez (hasta ese entonces miembro del PRD) pudiera seguir presidiendo la misma, a pesar que no era el candidato oficial de su partido. El otro ejemplo lo constituye la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional que permitió la modificación a la Carta Magna en el 2002, la cual abrió las puertas a la repostulación del entonces presidente Hipólito Mejía. El PRD no tenía las dos terceras partes necesarias para pasar la Ley de Reforma Constitucional, pero gracias a las negociaciones y acuerdos entre el gobierno, el PRSC liderado por el Dr. Balaguer, y unos diputados disidentes del PLD, dicha ley pudo ser aprobada en el Congreso lo que fue el advenimiento de la experiencia traumática que representó la repostulación del expresidente Mejía.

**Cuadro 3.1 (B) ATRIBUCIONES CONGRESUALES DISÍMILES
(1844 Y 2010)**

CONSTITUCIÓN DE 1844

Primero: Proclamar al Presidente de la República, ya en consecuencia del escrutinio electoral, ya en virtud del congreso en los casos en que se le atribuye esta facultad por la Constitución, y recibirle juramento antes de entrar en ejercicio.

Segundo: Juzgar al Presidente de la República en virtud del decreto de acusación dado por el Consejo Conservador.

Sexto: Decretar el establecimiento de un Banco Nacional.

Séptimo: Determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda, sin que ésta pueda llevar el busto de persona alguna.

Octavo: Fijar y uniformar los pesos y medidas.

Noveno: Decretar la creación y supresión de los empleos públicos no fijados por la Constitución; y señalar los sueldos, disminuirlos o aumentarlos.

Décimo: Interpretar las leyes en caso de duda u oscuridad.

Undécimo: Decretar la guerra ofensiva envista de los motivos que le presente el Poder Ejecutivo, y requerirlo para que negocie la paz cuando fuere necesario.

Decimotercero: Crear y promover la educación pública, el progreso de las ciencias, artes y establecimientos de utilidad común.

Decimocuarto: A favor de la humanidad y cuando lo exija un grave motivo, conmutar la pena capital en virtud de apelación a su gracia, la cual produce suspensión de la ejecución.

Decimosexto: Definir la discordia de las opiniones particulares de los cuerpos colegisladores acerca de las leyes.

Decimoséptimo: Definir definitivamente las diferencias entre las diversas diputaciones provinciales, entre estas y los Ayuntamientos, y entre las diputaciones o Ayuntamientos y el Gobierno.

Decimooctavo: Decretar la extinción de censos perpetuos mayorazgos, vinculaciones y capellanías, a fin de que para siempre desaparezca todo feudo.

CONSTITUCIÓN 2010

n) Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad

s) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República

Esta capacidad del Poder Ejecutivo de influir en los asuntos congresuales también se refleja en términos cuantitativos respecto al número de

iniciativas o proyectos de ley⁵⁸. En este aspecto, el Poder Ejecutivo, dentro de los pocos datos cuantitativos disponibles, lleva la delantera en la formulación de la agenda legislativa, al ser el órgano que más iniciativas usualmente lleva al Congreso Nacional. Por ejemplo, cuando se revisa el informe legislativo del período agosto 2006-febrero 2007, se puede observar que de 399 iniciativas legislativas, 325 fueron provenientes del Poder Ejecutivo, 15 de la Cámara de Diputados, y 59 del Senado de la República.⁵⁹

4. RELACIÓN DEL BINOMIO EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 2010

La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo está determinada fundamentalmente en la influencia que puede tener este sobre el proceso legislativo, o cómo el primero puede ser un ente de contrapeso del segundo. Como mencionamos al principio de nuestro trabajo, el Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus poderes constitucionales o partidarios, puede ser la fuerza determinante donde gravita la agenda legislativa, al hacer del Congreso o Poder Legislativo un instrumento pivote de su plan de gobierno.

Desde la óptica constitucional, de conformidad a las atribuciones clásicas de los poderes del presidente en un régimen presidencialista, y en especial, en América Latina, los poderes del presidente de la República sobre la legislación caen en dos grandes categorías: poderes reactivos (tales como el de veto) y proactivos (tales como los poderes de decreto y de emergencia). Los poderes reactivos y proactivos del presidente se enmar-

⁵⁸ No hay tantos datos disponibles sobre la labor legislativa desde el punto de vista cuantitativo que permita abundar más sobre la relación Ejecutivo-Legislativo en términos del proceso de elaboración de las leyes. Esto no es algo exclusivo del presente trabajo, sino que también ha sido resaltado en trabajos de mayor cobertura, como lo es el excelente estudio comparativo de la labor de los congresos en América Latina realizado por la Fundación CIDOB de Barcelona: *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*, preparado por Mercedes García Montero.

⁵⁹ Informe legislativo de gestión semestral agosto 2006-febrero 2007, preparado por el Senado de la República, pág. 5. Último acceso al siguiente enlace fue el 28 de enero de 2011: <<http://www.senado.gov.do/PortalISILSenado/Portals/0/INFORME%20GESTION%20SEMESTRAL%202006-2007.pdf>>.

can dentro su capacidad de influir de manera directa en el proceso legislativo en general, y la dinámica política del país en particular.

El artículo 96 de la Constitución otorga al presidente el derecho a la iniciativa en la formación de las leyes, en conjunto con los senadores, diputados, la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales, y la Junta Central Electoral en asuntos electorales. Esta atribución constitucional al Ejecutivo lo coloca al mismo nivel del Poder Legislativo en cuanto a quiénes pueden someter proyectos de ley en prácticamente todos los ámbitos del Estado, hecho que como vimos anteriormente, es el Ejecutivo que lleva el mayor liderazgo en el proceso de confección de las leyes en la República Dominicana.⁶⁰

En adición, la Constitución de 2010, siguiendo la tradición constitucional dominicana, otorga un poder reactivo normal al presidente sobre el proceso legislativo, al permitirle observar⁶¹ los aspectos de los proyectos de ley que considere, y dándole prioridad en el conocimiento de la agenda legislativa a sus observaciones. Más aún, en caso de que el Congreso Nacional no conozca o modifique las observaciones hechas por el Ejecutivo en el plazo de dos legislaturas ordinarias, las mismas se considerarán aceptadas. Así está estipulado en los artículos 102 y 103 de la Constitución.⁶²

En cuanto a los poderes proactivos (tales como los poderes de decreto y de emergencia), la Constitución de 2010 comparada con otras constituciones de la región, como la Constitución brasileña o colombiana, que otorgan poderes proactivos muy amplios a sus respectivos Ejecutivos, están bien regulados. El artículo 128, numeral 1, literal b, limita el alcance de los decretos y reglamentos al uso cuando fuere necesario, no cuando el

⁶⁰Ver informe de gestión legislativa, mencionado *utsupra* donde se establece que más de las $\frac{3}{4}$ partes de los proyectos de ley sometidos durante ese período de trabajo del Congreso fueron por iniciativa del Ejecutivo.

⁶¹La observación de las leyes en la República Dominicana es el equivalente al veto que tienen otros Poderes Ejecutivos en la región.

⁶²Art. 102.- Observación de la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será a la otra cámara; y si está la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el Art. 101.

Art. 103.- Plazo para conocer las observaciones del Poder Ejecutivo. Toda ley observada por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional tiene un plazo de dos legislaturas ordinarias para decidirla, de lo contrario se considerará aceptada la observación.

presidente considere o quisiera pasarle por encima a la autoridad del Congreso. Lo mismo respecto a los poderes de emergencia y declaratorias de estados de excepción en sus distintas variables (Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior, y Estado de Emergencia) ya que no puede declararlos de manera permanente o por tiempo indefinidos sin el consentimiento del Congreso. Así está establecido en los artículos 128, numeral 1, literales f y g; así como también en el artículo 262 y siguientes.⁶⁵

En términos cualitativos, la Constitución ha dejado intactos los mecanismos institucionales que tiene el Poder Ejecutivo para influenciar en la agenda legislativa. Esto no debe sorprender a nadie, ni tampoco debe ser sujeto a eventuales modificaciones en caso de nuevas reformas constitucionales, dado que los poderes que tiene el Ejecutivo dominicano se enmarcan perfectamente en las atribuciones que debe tener dentro un sistema presidencialista. Lo que sí debemos abogar, observando atentamente el proceso político dominicano, es una mayor rendición de cuentas por parte del Congreso en cuanto al cumplimiento de sus funciones, que no deben circunscribirse a una estampa de las voluntades ejecutivas. Así, el Congreso con todas las atribuciones constitucionales que tiene debería hacer uso de sus poderes de fiscalización, para someter a un proceso de transparencia las ejecutorias del presidente y sus ministros. En especial, en áreas sensibles como la economía y el peligroso endeudamiento externo que se lleva a cabo en el país.

A tales fines, más que reformas normativas-constitucionales debe haber un cambio en el plano político-partidarista, el cual no ha dado ninguna señal en el corto o mediano plazo que indique que la política dominicana vaya a cambiar de rumbo respecto a la influencia o peso del Ejecutivo fuera del ámbito constitucional. En ese tenor, la figura del presidente de la República seguirá siendo la principal pieza del ajedrez político, y en consecuencia, el que tendrá más peso en los asuntos de Estado. Tan sólo hay que ver el hecho de que los legisladores no tienen una mayor capacidad

⁶⁵ Art. 128.- Atribuciones del presidente de la República. 1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: f) Tomar las medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa de la Nación, en este caso de ataque armado actual o inminente por parte de nación extranjera o poderes externos, debiendo informar al Congreso Nacional sobre las disposiciones adoptadas y solicitar la declaratoria de Estado de Defensa si fuere procedente; g) Declarar, si no encontrare reunido al Congreso Nacional, los estados de excepción de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos 262 y 266 de esta Constitución; Art. 262.- Definición. Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia.

de iniciativa legislativa o de control de asuntos estatales de primera línea, como es el caso del presupuesto de la nación o el endeudamiento externo. La última muestra de supeditación del Congreso a la agenda del Ejecutivo, lo es la aprobación de un presupuesto que responde a los intereses del presidente más que a las necesidades reales del país, como lo es la educación, que apenas se le asignó un 2.98% del PIB, muy por dejado del 4% consignado por ley.

Al Congreso aprobar la Ley de Presupuesto de 2010, violando las disposiciones de la Ley General de Educación, se muestra de nuevo un déficit institucional que existe en el país, al validar la hipótesis de que el poder no está consignado única y exclusivamente en las atribuciones constitucionales a los poderes del Estado, sino que los intereses políticos y económicos, y en este caso particular, del líder de un parcela política, pueden supeditar toda la agenda legislativa. En la prensa fuimos testigos de que cómo los legisladores oficialistas con el apoyo de los “legisladores satélites” del PRSC, y una oposición débil y oportunista del PRD, (tampoco cumplieron con este mandato de la ley en la administración del presidente Mejía), fueron un instrumento de la voluntad presidencial de acomodar el presupuesto a las obras del Poder Ejecutivo, más que a los designios de la ley y al reclamo de la población.

Asimismo, otra señal de la influencia del peso del Poder Ejecutivo en la agenda legislativa se puede vislumbrar desde la dinámica del proceso político interno del partido oficialista, que ha puesto en vilo la aprobación de importantes legislaciones como la de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, violentando el propio mandato de la Constitución, que estableció que el mismo debería haberse conformado 12 meses después de haber entrado en vigencia aquella. Prácticamente, el proceso legislativo en cuanto a legislaciones trascendentales para el Estado dominicano se encuentra supeditado a la voluntad del presidente de si opta o no por modificar la Constitución para presentarse para otra reelección. Estos son algunos ejemplos de la gran debilidad que todavía subsiste en la República Dominicana, tanto a nivel del Estado como de las instituciones políticas, y de cómo el Poder Legislativo sigue siendo un “pivote” del Poder Ejecutivo.

CONCLUSIONES

El panorama actual de la política dominicana está copado por el déficit de representatividad, la panoplia clientelismo-rentismo de Estado, corrupción y acumulación a partir de puestos públicos, ineficiencia de los servicios públicos, y interrupción del elemento fundamental de la democracia y el Estado constitucional de derecho: la legitimidad de la función pública basada en un ejercicio acorde a los postulados de la Constitución. Esta ló-

gica política se manifiesta en el Estado, ya sea, visto desde la óptica clásica de la separación de poderes, o la visión de conjunto, es decir, de un poder del Estado que se manifiesta a través de sus distintas funciones, según lo concibe Loewenstein.

¿Por qué hay una disociación entre lo expresado en las urnas por los votantes, y el accionar de los elegidos una vez han alcanzado el puesto al que fueron electos? Por ejemplo, ¿tendría legitimidad una ley producida por un Congreso cuya mayoría de miembros fueron electos en una plataforma electoral distinta a la del presidente, pero que una vez han asumido su posición, este con el poder presupuestario pueda cooptar a estos representantes? ¿Dónde está la correlación plataforma electoral-voto ciudadano? ¿Por qué no pudieran esos mismos votantes si se sienten defraudados por sus representantes utilizar su propio poder de voto para elegirlos, también puedan reemplazarlos utilizando un referéndum revocatorio? Si hablamos de que el pueblo es el verdadero soberano, y de que todo el poder recae sobre él, entonces, para llegar a una verdadera sociedad democrática debemos ampliar los poderes institucionales que permitan un control directo de la voluntad popular por los mismos electores, en vez de seguir con el círculo vicioso de votación, más no representación en los poderes del Estado.

A nuestro juicio, las fórmulas institucionales y constitucionales ideales ya han sido adoptadas en nuestra Constitución. Crear nuevos mecanismos a través de un proceso normativo no es ninguna garantía de que el Congreso sea más eficiente, que la relación Ejecutivo-Legislativo vaya a cambiar, o de que cambie la dinámica política en el país. Somos partidarios de una aplicación concreta de los dispositivos institucionales mostrados en la matriz de atribuciones presentada anteriormente, en vez de seguir en la carrera de una inflación legislativa, como bien acuñó el maestro Luigi Ferrajoli al referirse al gran número de normativas que existen en América Latina sin ninguna aplicación real. No es asunto de normativas de lo que debemos hablar, sino de cómo hacer a nuestros gobernantes más responsables o apegados a los postulados de sus promesas electorales y mandatos constitucionales.

En ese tenor, planteamos tres propuestas básicas, que hagan más representativo y legítimo al Poder Legislativo y mejore la institucionalidad democrática del país:

- 1) La eliminación de los partidos satélites del sistema político dominicano, los cuales funcionan esencialmente como rémoras, representan una carga económica considerable para el presupuesto de la nación, así como también un ente de negociación y pivote en la agenda legislativa, usualmente sujetos a cooptación por el Poder Ejecutivo, dado que se

mueven en el espectro político nacional en función no de una plataforma ideológica sino clientelar.

- 2) En una eventual reforma constitucional, adecuar el marco del Poder Legislativo a la lógica de un Estado unitario, y en consecuencia, sustituir el bicameralismo por el unicameralismo, tomada como referencia la realidad geográfica y demográfica del país. De esta manera, desde el punto de vista jurídico, no tendríamos la distorsión de contar con un sistema bicameral que no se ajusta al ordenamiento jurídico homogéneo que existe en el país. En cuanto al plano político, se haría más representativo el Poder Legislativo al sincerizar la relación del eje representante-representado en función de los votos emitidos ajustados a nueva realidad demográfico-representativa.
- 3) Instaurar la figura del referéndum revocatorio que permita el control directo de la población a sus representantes. Dado que todos estamos de acuerdo de que el pueblo es el verdadero soberano, por tanto, lo que le otorga a sus representantes no es un cheque en blanco que distorsione el principio de representatividad y legitimidad de la función pública, sino un mandato constitucional y soberano de administrar la cosa pública no para una parcela política e intereses determinados, sino con un criterio de beneficio de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, de la misma manera de que el pueblo vota para elegir a un funcionario electivo, según la lógica de votación-representatividad, también debe reservarse el mecanismo legal-constitucional de revocar el mandato de aquellos funcionarios que no estén gobernando acorde a sus promesas electorales. De esa manera se crea un espacio u oxígeno institucional para canalizar posibles crisis sociales y de gobernabilidad que se darán en el futuro si se sigue gobernando con el criterio que rige a la clase política dominicana, de acumulación y enquistamiento en el poder de una élite que gobierna de espaldas a las aspiraciones populares.

El Poder Legislativo, como pudimos observar en la matriz de atribuciones constitucionales, desde los albores de la República hasta la actualidad siempre ha tenido el mandato y capacidad normativo-institucional para ejercer sus funciones de contrapeso y fiscalización del Poder Ejecutivo. No es un asunto de cambiar las normas por otras normas sin cambiar el fondo de la *realpolitik* lo que nos llevará a tener un Estado constitucional de derecho, sino que es el cambio de mentalidad y a la vez la sintonización de los postulados constitucionales con las ejecutorias públicas. Esto implicará un mayor esfuerzo de nuestros funcionarios y representantes públicos, así como también un mayor control directo de la población a través de mecanismos institucionales que ya han sido adoptados por democracias constitucionales que nos han servido de inspiración en el diseño de nuestras propias instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourne, Richard. *Lula of Brazil: The Story So Far*. Los Angeles: University of California Press, 2008.
- Castañeda, Jorge. *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Extra Almaguara, 1999.
- Dahl, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Espinal, Flavio Darío. *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM, 2000.
- Fernández, Encarnación. *¿Estados fallidos o Estados en crisis?* Granada: Comares, 2009.
- Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, 2004.
- Fundación CIDOB. *Instituciones y actividad legislativa en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- García Montero, Mercedes. "La actividad legislativa en América Latina: Sobre el papel reactivo y proactivo de presidentes y parlamentos". *Lateinamerika Analysen*. 2007, 30 de mayo de 2007.
- Gayraud, Jean-Francois. *El G-9 de las mafias del mundo: Geopolítica del crimen organizado*. Barcelona: Tendencias, 2007.
- Hampsher-Monk, Iam. *Historia del pensamiento político*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Harrison, Lawrence. *El subdesarrollo está en la mente: el caso latinoamericano*. Madrid: Playor, 1987.
- Henrique Cardoso, Fernando. *The Accidental President of Brazil. Amemoir*. New York: Public Affairs, 2006.
- Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Jorge Prats, Eduardo. *Derecho constitucional*. Vol. II. Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2005.
- Krauze, Enrique. *Biografía del poder*. México: Tusquest, 1997.
- . *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Barcelona: Tusquets, 1997.
- Luzzani, Telma. *Venezuela y la revolución: Escenarios de la Era Bolivariana*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008.

- Mainwaring Scott y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós, 1997.
- Naim, Moisés. *Ilícito*. Barcelona: Debate, 2006.
- North, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. London: Cambridge University Press, 1990.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Barcelona: Marcial Pons, 2003.
- Portugal Gouvea, Carlos. “Presidencialismo y corrupción en América Latina: Un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas”. *Seminario en Latinoamérica de teoría constitucional y política (SELA)*. Universidad de Yale, 2006.
- Samper Pizano, Ernesto. *El salto global: Retos de América Latina frente a la globalización*. Bogotá: Taurus, 2004.
- Sapir, Jacques. *Economistas contra la democracia*. Barcelona: Ediciones B, 2004.
- Storing, Herbert J. *The Anti-Federalist*. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.
- Vargas Llosa, Álvaro. *Rumbo a la libertad*. Buenos Aires: Planeta, 2005.
- Wood, Gordon. *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.

4

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LA DEMOCRACIA PRESIDENCIAL

Miguel Valera Montero

INTRODUCCIÓN

Señalaba Maurice Duverger en su época, que el derecho constitucional es cada vez menos el derecho de la Constitución, para transformarse cada vez más en el derecho de las instituciones y los regímenes políticos, contenidos o no en el texto de la Constitución.¹ Pero el paso de los siglos XVIII, XIX y XX, los cuales incluyen revoluciones sociales, guerras mundiales y un renacimiento de los derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el nacional, a lo interno de los Estados, el concepto de Constitución experimenta sus cambios más radicales. Dichos cambios comprenden un proceso de integración al concepto de Constitución de las ideas revolucionarias de libertad, separación de poderes, igualdad, derechos humanos, supremacía, rigidez y control.

Así, se constituye en el principal objetivo de la normativa constitucional el evitar el “abuso de poder”, que convierte a la Constitución en una norma especial la cual *organiza para debilitar*. A estos fines, el ejercicio del poder es organizado en instituciones independientes, con competencia limitada y facultades indelegables; razón por la cual actualmente podemos afirmar que el concepto de Estado constitucional se encuentra íntimamente ligado al de Estado de derecho, entendido éste último como aquel en el cual se verifica la existencia de una Constitución escrita oponible a todos los Poderes, que contenga un mecanismo de reforma especial, un conjunto de derechos fundamentales, un mecanismo procesal que

¹ Eduardo Pablo Jiménez, *Derecho constitucional argentino*, Tomo I, Buenos Aires: Ediar, 2000. p. 22.

garantice la dicha oponibilidad, conjuntamente a un sistema democrático liberal, representativo y participativo.²

Este carácter garantista del ahora llamado Estado constitucional de derecho implica, en palabras de Ferrajoli, que todos “los derechos fundamentales – no sólo los derechos sociales y las obligaciones positivas que imponen al Estado, sino también los derechos de libertad y los correspondientes deberes negativos que limitan sus intervenciones – equivalen a vínculos de sustancia y no de forma, que condicionan la validez sustancial de las normas producidas y expresan, al mismo tiempo, los fines a que está orientado ese moderno artificio que es el Estado constitucional de derecho.”³

Consecuencia directa de estos *vínculos de sustancia condicionantes de validez* es la aceptación y la determinación del proceso de juicio o evaluación del producto de dichas intervenciones (actuaciones positivas y negativas u omisiones) de los poderes públicos – y en algunos casos de particulares, aunque para nuestros fines nos limitaremos al primero – en relación a la Constitución. Como bien señala Jorge Prats, “[c]oncebir la Constitución como fuente implica aceptar la aplicación judicial de la Constitución y, en general, que todos quienes deban aplicar el derecho, deberán tomar en cuenta la norma constitucional como premisa de su decisión, como si se tratase de cualquier otra norma... La Constitución deja de ser así un meta-derecho y pasa a formar parte del derecho aplicable en los casos concretos, bien para configurar de un cierto modo la situación jurídica, bien para derivar derechos fundamentales sin necesidad de intervención legislativa.”⁴

Esta aplicación judicial (o mejor dicho jurisdiccional⁵) de la Constitución ha creado en los países de tradición democrática una tensión histórica para justificar la coexistencia del control judicial en los sistemas democráticos. Esto así porque su marca de fábrica lo constituye el *control o revisión*

² Véase Hans Kelsen, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos, 1999 (1931), p. 5 donde establece claramente que “la función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder. Garantía constitucional significa generar la seguridad de que esos límites jurídicos no serán transgredidos.”

³ Luigi Ferrajoli, “El derecho como sistema de garantías” en *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999, p. 22.

⁴ Eduardo Jorge Prats, *Derecho Constitucional*, volumen I, Santo Domingo: Ius Novum, 2010, p. 182.

⁵ Es nuestra opinión que, aún pudiendo el control de la constitucionalidad ser configurado como un instrumento político-discrecional, en prácticamente la totalidad de los Estados que a la fecha han adoptado alguna modalidad de este o ajustado la existente –como fue el caso de Francia en la reforma constitucional de 2008–, lo han otorgado al Poder Judicial o a un Tribunal o Consejo Constitucional, admitiendo incluso en los casos de estos últimos, el carácter jurisdiccional, aún en presencia de un matiz político.

judicial de la constitucionalidad (en lo adelante referido como “control judicial” o “revisión judicial” indistintamente) de los actos de los poderes constituidos; presentando históricamente mayor nivel de controversia el control ejercido sobre la Ley, principal acto del Poder Legislativo, Poder que constituye el estandarte institucional de la democracia representativa. Ahora bien, dicha controversia no ha sido exclusiva de los efectos del control judicial sobre el Legislativo, sino que también ha existido en relación a los actos del Poder Ejecutivo, acentuándose más en los últimos años y presentando una mayor relevancia en países donde los poderes del Ejecutivo desbordan, así sea en la práctica, aquellos del Legislativo.

Esta tensión histórica ha sido ampliamente abarcada por muchos pensadores y se refleja principalmente en los escritos de autores como Thomas Jefferson, John Hamilton, James Madison, James Bradley Thayer, Bruce Ackerman, John Hart Ely, Roberto Gargarella, Carlos Santiago Nino, Eduardo García de Enterría, Víctor Ferreres Comellas, entre otros, así como en decisiones de Cortes Supremas.

Se han planteado diversas teorías a los fines de tratar de justificar la institución de la revisión judicial dentro de un sistema político democrático. Dichas teorías tienen la particularidad de haber sido presentadas partiendo de diferentes concepciones de democracia, y a través de un esfuerzo estructural han tratado de incluir a la Corte Suprema o Tribunal Constitucional como una institución democrática a pesar de sus obvios elementos estructurales contramayoritarios.

Quizás el país en el cual se ha estudiado a mayor cabalidad el fenómeno del *problema contramayoritario* es los Estados Unidos de América, el cual a pesar de estar constituido como una República Federal, se fundamenta en los principios de la democracia representativa presidencialista y separación de poderes, en adición a ser la cuna de la revisión judicial mediante el histórico fallo *Marbury vs. Madison* (1803), redactado por el juez presidente John Marshall más de cien años antes de que se instaurase el primer Tribunal Constitucional en Europa.

Desde la fundación de la República Dominicana hasta la reforma constitucional proclamada en el año 2010, el control jurisdiccional de la constitucionalidad había sido netamente judicial,⁶ lo que se explica por la gran

⁶ Puede afirmarse que en la República Dominicana el control jurisdiccional había sido netamente Judicial desde la fundación de la República desde el Art. 125 de la Constitución Dominicana del 6 de noviembre de 1844. Esto así porque dicho artículo prohibía expresamente a los tribunales aplicar una ley contraria a la Constitución. Igualmente, las distintas reformas constitucionales desde 1908 establecían el principio de la supremacía de la Constitución, sin establecer de manera expresa y clara el mecanismo de garantizar dicha supremacía, situación que durante todo el siglo XX fue interpretada por nuestro más alto Tribunal de Justicia como una autorización y, en algunos casos un deber, de los tribunales del

influencia que tuvo en los constituyentes dominicanos el sistema constitucional de los Estados Unidos de América, así como la obra del juez Marshall.⁷ Estas razones, unidas al escaso estudio por parte de la doctrina dominicana⁸ de las tensiones generadas entre los Poderes del Estado por el ejercicio del Control Judicial, nos motivan a dedicar los primeros capítulos de este trabajo a los ataques que ha recibido por su supuesto carácter contramayoritario la forma más pura de revisión judicial, aquella existente en los Estados Unidos de América. Concluido dicho estudio, pasaremos de los amplios conceptos manejados en el mismo a una revisión crítica más aterrizada de la realidad jurídica dominicana a partir de la reforma constitucional de 1994 y la relación de la jurisdicción constitucional consagrada en la misma con la figura del presidencialismo, en lugar del concepto de democracia representativa.

orden judicial para ejercer el control difuso de la constitucionalidad, aún este no estuviera expresamente consagrado en el texto de la Constitución. En apoyo a lo anterior, véase República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º s/n del 26 de abril de 1935, Boletín Judicial n.º 297,113; sentencia n.º s/n de marzo de 1961, Boletín Judicial n.º 670,611; sentencia n.º 38 del 16 de diciembre de 1983, Boletín Judicial n.º 877,3976; sentencia n.º 8 del 18 de noviembre de 1987, Boletín Judicial n.º 924,2069; sentencia n.º 19 del 31 de marzo de 1989, Boletín Judicial n.º 940,357; sentencia n.º 8 del 16 de abril de 1993, Boletín Judicial n.º 989,336; sentencia n.º 6 del 18 de agosto de 1995, Boletín Judicial n.º 1017,134; sentencia n.º 1 del 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial n.º 1053,6; sentencia n.º 18 del 27 de junio de 2001, Boletín Judicial n.º 1087,636) e, incluso, en coexistencia con el sistema de control concentrado mediante acción directa ejercido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia a partir de la reforma constitucional de 1994 (véase Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, Pleno, sentencia n.º 25 del 18 de agosto de 1999, Boletín Judicial 1065,658). Es sólo a partir de la reforma constitucional proclamada el 26 de enero de 2010 que la Constitución contempla de manera expresa la coexistencia de un control difuso (Art. 188) ejercido por los Tribunales y un control concentrado de la constitucionalidad (Art. 185.1) ejercido por un Tribunal Constitucional situado fuera de la tríada tradicional de los Poderes del Estado.

⁷ Véase Manuel A. Amiama, *Notas de Derecho Constitucional*, Santo Domingo: Tiempo, 1999, p. 211; José Francisco Peña Gómez, *La reelección: fracaso de la democracia representativa a la luz del derecho constitucional*, Santo Domingo: Editora Universitaria-UASD, 2010, p. 19.

⁸ Véase Eduardo Jorge Prats, *Ob. cit.*, pp. 242-245; Hermógenes Acosta de los Santos, *El control de la constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*, Santo Domingo: CE-APEC, 2010, pp. 55-91; Flavio Darío Espinal, "Democracia y control constitucional", *Revista Teoría y Práctica del Derecho*, año 1, vol. 1, septiembre-diciembre 2004, Santo Domingo: CED-PUCMM, pp. 89-98; Miguel A. Valera Montero, "La presunción de constitucionalidad", *Revista Estudios Jurídicos*, vol. X, n.º 1, enero-abril 2001, Santo Domingo: Capeldom, pp. 106-108, refiriéndome como "teorías democráticas" a los argumentos expuestos por Víctor Ferreres Comellas para justificar la presunción de constitucionalidad de las leyes en la mayor legitimidad democrática del Poder Legislativo.

Así, el primer acápite de este ensayo servirá para identificar cómo la institución del control o revisión judicial ha sido integrada a las conceptualizaciones tradicionales y no tradicionales de la democracia también resaltaré cómo las teorías utilizadas a estos fines fallan al dar mayor relevancia a las inconsistencias estructurales existentes entre la revisión judicial y el concepto de democracia, en lugar de focalizarse en un análisis más funcional y orientado a resultados a través de la interpretación constitucional, específicamente en lo referente al autodominio del juez intérprete, pues la institución de la revisión judicial no aparece tan antidemocrática como su sombra estructural parece atribuirle si la entendemos como una institución complementaria dentro de una democracia mayoritaria.

El segundo acápite estará dedicado al análisis de cómo la propuesta basada en la deferencia del juez intérprete por razones contramayoritarias a favor del legislador democrático ha prevalecido o ha sido rechazado en el sistema democrático mayoritario. Para lo cual se tomará como ejemplo principal la situación del sistema norteamericano, por ser este la cuna de la revisión judicial y del sistema presidencialista, por lo que evaluaré cómo ha servido para el desarrollo de la revisión judicial bajo una conceptualización tradicional de la democracia al tiempo que disminuye críticamente la autonomía del juez intérprete. Igualmente, en este acápite se podrá ver cómo el autodominio del juez intérprete en el proceso de interpretación constitucional, a pesar de no otorgar a la Corte un carácter democrático estructural, ayuda a insertar la institución de la revisión judicial a un concepto de democracia definido a partir del radicalismo “no populista” propuesto por Gargarella, para lo cual revisaremos dos épocas históricas que marcaron el desarrollo de la revisión judicial en los Estados Unidos, a saber, la época post-depresión del *New Deal* y la Revolución de los Derechos Civiles de los años 1960. Finalmente, en este mismo acápite segundo, revisaremos brevemente las posibles opciones al control judicial, a los fines de determinar si estas se ajustan más al sistema democrático representativo.

Finalmente, el tercer acápite se dedicará al estudio de la relación entre el control judicial y el Poder Ejecutivo en el sistema presidencialista instaurado en la República Dominicana, donde el ejercicio de dicho control por el Poder Judicial debería servir de límite a las actuaciones administrativas y reglamentarias del Poder Ejecutivo a pesar del carácter autoritario que en nuestra historia ha caracterizado a este último. Más aún, en nuestra República, que no está exenta del fenómeno iberoamericano del caudillismo, no obstante representar la década comprendida entre 1994 y 2004 un cambio en el liderazgo político tradicional al estar marcada con la partida de los líderes de los tres partidos tradicionales,⁹

⁹ Por el fallecimiento de Joaquín Balaguer Ricardo (1906-2002), líder del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), José Francisco Peña Gómez (1937-1998), líder

no se ha erosionado el peso del fenómeno presidencialista presente incluso en el proceso de reforma que originó la Constitución del 26 de enero de 2010.¹⁰ De ahí que este análisis se hace de vital importancia pues la relación entre la jurisdicción constitucional en dicho período puede servir de reflejo, e incluso para algunos de motivo, para el rechazo de la Sala Constitucional —propuesta por el actual Presidente Dr. Leonel Fernández¹¹— y la instauración de un Tribunal Constitucional extra-poder en la reforma de 2010.

1. DEMOCRACIA Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Partiendo de la delimitación del campo de estudio que establecimos en nuestra introducción, nuestro primer paso consistirá en determinar la posición que ocupa la revisión judicial como fuerza contramayoritaria, históricamente creada con el propósito de salvaguardar a una minoría económicamente mejor posicionada, en relación al concepto tradicional de democracia.¹²

1.1 LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL FRENTE AL CONCEPTO TRADICIONAL DE DEMOCRACIA

De acuerdo a Gargarella, durante el crítico período comprendido entre 1780-1790, comunidades de deudores en los Estados Unidos de América

del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y Juan Bosch Gaviño (1909-2001), co-fundador del PRD (1939) y posteriormente fundador (1973) y líder del Partido de la Liberación Dominicana (PLD).

¹⁰ Blog Gaceta Judicial, *Jorge Prats: Si no se incluye Tribunal Constitucional "Constitución será presidencialista"*, revisado el 6 de octubre de 2010 en la Red mundial: <<http://www.gacetajudicial.com.do/blog/jorge-prats-si-no-se-incluye-tribunal-constitucional-constitucion-sera-presidencialista.html>>; Cristóbal Rodríguez Gómez, *El cambio constitucional y el presidencialismo*, revisado el 6 de octubre de 2010 en la Red mundial: <http://www.clavedigital.com/App_Pages/Noticias/Noticias.aspx?Id_Articulo=27390> en donde explica las atribuciones constitucionales que real y eficazmente constituyen al Poder Ejecutivo en el poder tradicional predominante, en un análisis publicado apenas tres días antes de proclamada la Constitución de 2010.

¹¹ *Ibid.*

¹² Roberto Gargarella, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona: Ariel, 1996, p. 33.

(granjeros y pequeños terratenientes) se vieron acosados judicialmente, por lo que transmitieron la presión económica recibida a sus legisladores locales. Estos legisladores, al ceder ante los levantamientos y obstaculización de los procesos judiciales por los deudores,¹³ se convirtieron en una institución peligrosa para la naciente Unión y debían ser detenidos para evitar la naciente “opresión legislativa estatal”.¹⁴

La peligrosidad de esta situación movió a Alexander Hamilton a denunciar una usurpación de poder por la legislatura local y la posibilidad de ver a los representantes populares degenerar en una especie de “dictadores perpetuos.”¹⁵

Sin embargo, como señala Farber, “[l]a autoridad de la Corte para rechazar la interpretación del Congreso en materia constitucional fue mucho menos contestada –e inicialmente menos importante– que la autoridad para rechazar interpretaciones contrarias elaborada por gobiernos estatales.”¹⁶ La “crítica de la revisión judicial por la Suprema Corte de Justicia [de los Estados Unidos] no era su carácter contramayoritario, sino que al contrario, esta destruiría los derechos de las minorías regionales.”¹⁷

A pesar de todo, estos problemas con el federalismo que Farber entiende como el “gran rival histórico”¹⁸ de la naciente revisión judicial, no se desarrollaron aisladamente, pues una sombra más persistente crecía simultáneamente en el ambiente político norteamericano, y pasaba así a tomar el estadio central la democracia representativa.¹⁹

De retomar el principio de que en la América del siglo XVIII el término minoría se refiere a uno, y solo a uno, de los posibles grupos de minorías en una sociedad: el representado por acreedores y grandes propietarios,²⁰ Gargarella nos conduce a través de una variedad de posiciones filosóficas e ideales, incluyendo el argumento de Locke sobre la existencia de “verdades primarias” en relación a los derechos naturales que, aún siendo autoevidentes, no eran percibidas por todos y especialmente no eran percibidas por las mayorías;²¹ y el peligro en esa mayoría irracional era

¹³ *Ibid.*, pp. 17-25.

¹⁴ *Ibid.*, p. 24 citando a G. Wood en cuanto a que “era la fuerza de la misma ley de los Estados, y no la anarquía o la ausencia de leyes, lo que estaba afectando a las nuevas Repúblicas”.

¹⁵ *Ibid.*, p. 25.

¹⁶ Daniel A. Farber, “Judicial Review and Its Alternatives: An American Tale”, *Wake Forest Law Review*, n. ° 38, 2003, pp. 415-420.

¹⁷ *Ibid.*, p. 437.

¹⁸ *Ibid.*, p. 441.

¹⁹ Maureen B. Cavanaugh, “Democracy, Equality, and Taxes”, *Alabama Law Review*, n. ° 54, 2003, pp. 415-438, donde señala que “[l]os fundadores redactaron una Constitución compuesta de elementos mixtos de gobierno, pero una que con certeza podemos describir como una democracia representativa”.

²⁰ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 33.

²¹ *Ibid.*, p. 27.

visto por Hamilton y Madison como un peligro para las minorías, razón primordial de sus argumentos a favor de un sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) desarrollado en los Papeles Federalistas.²²

Estos argumentos filosóficos son designados de manera conjunta por Gargarella como la solución conservadora al concepto contra-mayoritario de la revisión judicial.²³ Un grupo elitista de jueces que, de acuerdo a Hamilton en El Federalista n.º 78, ayuda a apoyar la ratificación de la supremacía constitucional y por lo tanto de la voluntad soberana del pueblo.²⁴

Bajo la *solución conservadora*, la independencia del Poder Judicial constituía una condición precedente indiscutible y necesaria para el libre ejercicio de la revisión judicial.²⁵ De ahí las palabras de Hamilton en El Federalista n.º 78:

Esta independencia de los jueces es un requisito para la guarda de la Constitución y de los derechos individuales de los efectos de los malos humores que surgen de las artes manipulativas de ciertos hombres, o la influencia de coyunturas particulares, a veces diseminadas por el pueblo mismo, y que, aunque rápidamente dan lugar a mejor información, y a una reflexión más deliberada, tienen la tendencia, mientras esto sucede, a ocasionar peligrosas invocaciones en el gobierno, y serias opresiones a las partes minoritarias de la comunidad.²⁶

La afirmación de Hamilton fue puesta en palabras más digeribles por George Mace, en su artículo “The Democratic Compatibility of Judicial Review” (“La compatibilidad democrática de la revisión judicial”):

[E]l principio de la regla de la mayoría que faculta a una mayoría para superar una facción minoritaria es el mismo principio que facilita a una mayoría tiránica a pasar por encima de cualquier minoría. Si la separación de los poderes y la revisión judicial han de dirigirse contra la mayoría, es obvio que deben ser relativamente independientes de dicha mayoría. Cualquier otro acuerdo sería insignificante, pues de un cuerpo controlado no puede esperarse que controle a sus controladores.²⁷

²² *Ibid.*, pp. 27-36.

²³ *Ibid.*, p. 48.

²⁴ *Ibid.*, p. 52.

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, n.º 78, 1788, p. 437.

²⁷ George Mace, “The Democratic Compatibility of Judicial Review”, en Albert P. Melone y George Mace, *Judicial Review and American Democracy*, Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1988, pp. 237-240 donde acepta que aunque la revisión

Gargarella nos proporciona dos posiciones adicionales ante el llamado “problema contra-mayoritario”²⁸ de la revisión judicial. La primera posición la denomina como “populismo radical”, fundado en el “populismo moral” de H. Hart, y apoyado por Thomas Paine, George Washington, Thomas Jefferson y Jean Jacques Rousseau.²⁹ Bajo esta posición, una posición correcta o imparcial es definida directamente por la opinión de la mayoría,³⁰ o dicho de otra manera, “[l]a expresión mayoritaria, en este caso, constituye la condición suficiente y necesaria para alcanzar la imparcialidad.”³¹

Antes de continuar a la tercera posición, y segunda de las propuestas por Gargarella, debemos aclarar al lector, si no ha resultado ya obvio, que las posiciones hasta ahora presentadas descansan en un concepto de democracia fundamentado exclusivamente en la “regla de la mayoría” o “*majority rule*”, ya sea para argumentar a favor o en contra de la revisión judicial.

Gargarella establece la existencia de una posición adicional que denomina “tradicción radical no populista” o “(genuinamente) radical.”³² De acuerdo con esta tradición, “la toma de decisiones imparciales se favorece al tomar en cuenta, efectivamente, la opinión de todos los individuos potencialmente afectados por la decisión en juego.”³³

La tradición radical no populista se preocupa por conciliar los derechos de la minoría con la convicción de que la “*majority rule*” no es una regla infalible³⁴ y que, como veremos más adelante, el vampiro no puede ver su reflejo, o en otras palabras, los representantes no necesaria y efectivamente representan la voluntad del pueblo.

La primera propuesta incluida en la tradición radical no populista examinada por Gargarella es la democracia bidimensional o dualista (*dual dimension democracy*) de Bruce Ackerman. La idea fundamental de Ackerman es que “no todas las decisiones mayoritarias deben considerarse de manera equivalente.”³⁵ De acuerdo a Barnett, la propuesta de Ackerman

judicial sea considerada como contra-mayoritaria, sus efectos han ayudado a clasificar a América como una “buena” democracia aristotélica.

²⁸ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 57-58, n.º 7. La frase “carácter contramayoritario” o “problema contra-mayoritario” se atribuye a Alexander Bickel en su libro *The Least Dangerous Branch* publicado en 1978.

²⁹ *Ibid.*, pp. 81-89.

³⁰ *Ibid.*, p. 85.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 120.

³³ *Ibid.*, p. 121.

³⁴ *Ibid.*, p. 123.

³⁵ *Ibid.*, p. 133.

de una democracia dualista “presenta un refrescante e importante avance sobre la concepción todavía dominante de la soberanía popular.”³⁶

Ackerman, señala Barnett, “postula una Constitución dualista en la cual la legislación regular, válidamente creada, no debe confundirse con una «legislación elevada» que “representa la voluntad constitucional de «nosotros el pueblo».”³⁷ Bajo el dualismo de Ackerman, los ciudadanos de un Estado toman dos decisiones básicas: aquellas que se refieren a importantes pactos sociales, las cuales considera como “decisiones constitucionales” e incluyen decisiones poco frecuentes con alto nivel de discusión como aquellas tomadas en los debates constitucionales o el llamado *New Deal*. El otro grupo corresponde a decisiones más frecuentes que los representantes toman en el curso usual de la elaboración de las leyes.³⁸ En consecuencia, la revisión judicial es efectuada en relación al segundo grupo, las decisiones del “día a día de la política,”³⁹ por lo que “[n]o puede mantenerse que el proceso de revisar [mediante el control judicial] la acción legislativa sea visto como una problemática de la llamada dificultad contramayoritaria.”⁴⁰

No obstante lo anterior, la teoría de Ackerman ha sido duramente criticada tanto por Gargarella como por Barnett, aunque sobre distintas bases. Gargarella rechaza la existencia de una democracia dualista mediante el cuestionamiento de la existencia de dos niveles diferenciados de acciones políticas. Y aún cuando admite la posibilidad de dichos niveles de decisión, cuestiona que se asuma al Poder Judicial como la mejor rama del gobierno para diferenciar dichos niveles, especialmente debido a la distancia del Judicial de las mayorías políticas.⁴¹

La crítica de Barnett se fundamenta más en la legitimidad constitucional de “nosotros el pueblo” para obligar a otros. En razón de que el trabajo de Ackerman descansa en la ficción de “nosotros el pueblo”, Barnett rechaza que el dualismo de Ackerman provea una respuesta que sirva de justificación al deber de obediencia de la ciudadanía en ausencia de un consentimiento explícito.⁴²

La segunda propuesta analizada por Gargarella bajo la lupa de la tradición radical no populista es la posición defendida por John Ely, quien sostiene que en una democracia, los representantes son los que deberían decidir toda cuestión sustantiva o fundamental.⁴³ De acuerdo con la teoría de Ely, “la Corte debe preocuparse por los procesos y no por decisiones que se refie-

³⁶ Randy E. Barnett, “Constitutional Legitimacy”, *Columbia Law Review*, n.º 103, 2003, pp. 111-130.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 134-135.

³⁹ *Ibid.*, p. 137.

⁴⁰ Randy E. Barnett, *Constitutional Legitimacy*, p. 130.

⁴¹ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 139-140.

⁴² Randy E. Barnett, *Constitutional Legitimacy*, p. 131.

⁴³ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 149.

ran a valores;⁴⁴ los jueces “no deben reemplazar a los ciudadanos en la resolución de conflictos morales de carácter básico, en su lugar, y bajo cualquier caso, deben estar al servicio de garantizar que la decisión tomada en dicho conflicto sea el resultado de un auténtico proceso de reflexión colectiva.”⁴⁵

El pensamiento de Ely parece encontrarse de manera palpable en las palabras del juez presidente Burger cuando señaló que “la Constitución no nos constituye [a los jueces de la Suprema Corte] en «guardianes platónicos» ni otorga a esta Corte la autoridad para expulsar del ordenamiento leyes porque no cumplan nuestros estándares de política social, «sabiduría» o sentido común.”⁴⁶

A pesar de que la propuesta de Ely puede ser criticada bajo los argumentos de que puede sostenerse contra cualquier versión de una democracia pluralista, especialmente, que limita los ideales democráticos a un simple mecanismo de control para evitar una tiranía institucional y que se encuentra más preocupada por la expresión de las preferencias de grupo que por el contenido de dichas preferencias, resultando en la posibilidad de derrotar la razón por la vía del voto;⁴⁷ la teoría de Ely tiene la gran virtud de “mostrar que las nociones de constitucionalismo y democracia no son incompatibles, como pueden argumentar muchos, sino que pueden apoyarse mutuamente.”⁴⁸

La frase citada al final del párrafo inmediatamente anterior nos encamina a la siguiente subsección y a la pregunta cuya respuesta buscamos: ¿Existe una concepción de democracia bajo la cual la revisión judicial no sea vista como un problema contramayoritario?

1.2 LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL MÁS ALLÁ DEL CONCEPTO TRADICIONAL DE DEMOCRACIA: ¿PUEDE EL VAMPIRO VER SU IMAGEN EN EL ESPEJO?

Resulta difícil batallar contra el vampiro de la representación bajo las reglas tradicionales de la democracia. Quizás una contemplación más cruda de esta problemática pueda venir de las palabras de Nietzsche en *Así hablaba Zaratustra*: “El Estado es el más frío de todos los monstruos. Miente fríamente también; y esta mentira se escurre de su boca: «Yo, el Estado, soy el Pueblo.» ¡Esa es una mentira!”⁴⁹

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 153.

⁴⁶ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, *Plyler vs. Doe*, 457 U.S. 202 (1982), pp. 202, 242, en Christopher A. Anzalone (editor), *Encyclopedia of Supreme Court Quotations*, New York: M.E. Sharpe, 2000, p. 47.

⁴⁷ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 153-157.

⁴⁸ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 152.

⁴⁹ G.W.F. Nietzsche, “Thus Spoke Zarathustra”, reimpresso parcialmente en Steven M. Cahn, *Classics of Political and Moral Philosophy*, New York: Oxford University

Algunos no se han atrevido a ir más allá de la importancia de la mayoría y se han contentado con señalar el noble propósito de una institución antimayoritaria dentro de una democracia mayoritaria, al conceder que dicha institución constituiría una especie de “institución democrática antimayoritaria.” Esta es la propuesta de Mace, quien afirma que los poderes de revisión judicial atribuidos a la Suprema Corte de los Estados Unidos hacen de la misma una institución antidemocrática, pero esta situación falla en hacer del sistema en su totalidad una democracia pura y no una forma de democracia, lo cual bajo términos aristotélicos, él considera una buena democracia.⁵⁰ La propuesta, a pesar de interesante, falla en posicionarse fuera de la dimensión tradicional mayoritaria de la democracia.

Ir más allá de la teoría democrática unidimensional es el trabajo de Christopher L. Eisgruber.⁵¹ De acuerdo a Eisgruber, “demócratas unidimensionales difieren, a la corta, sobre qué tipo de mayoría electoral constituye una democracia (...) pero la democracia unidimensional no deja duda alguna de la importancia de dicha mayoría.”⁵² En consecuencia, en una metáfora sutil, la democracia unidimensional sólo causará que la imagen reflejada del vampiro se disipe, más o menos, esto dependerá del número de votos que requiera la mayoría.

Eisgruber busca, unido a Jed Rubenfeld, restaurar las “dimensiones perdidas de la democracia.”⁵³ Esas dimensiones son “tiempo,” sostenida por Rubenfeld, y “espacio,” sostenida por Eisgruber.⁵⁴ Su posición argumenta que en grandes clases políticas, la democracia no puede reflejarse como una “democracia cara a cara,” y la extrapolación mediante representación es insuficiente para restaurar el carácter deliberativo a la democracia.⁵⁵

La postulación de la dimensión temporal de la teoría democrática sostenida por Rubenfeld, según explica Eisgruber, descansa en la libertad y capacidad del pueblo, como agente que existe a través del tiempo, de imponerse compromisos y de vivir en cumplimiento de los mismos.⁵⁶ Como consecuencia, el principio de autonomía democrática, como medio correspondiente a la persecución de compromisos colectivos duraderos, requeriría “(...) una política de inscripción, a través de la cual el pueblo

Press, 2001, p. 1021.

⁵⁰ George Mace, *Art. cit.*, pp. 249-252.

⁵¹ Christopher L. Eisgruber, “Dimensions of Democracy”, *Fordham Law Review*, n.º 71, 2003, p. 1,723.

⁵² *Ibid.*, p. 1,723.

⁵³ *Ibid.*, p. 1,724.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 1,725.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 1,725-1,726.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 1,728.

luche para memorizar, interpretar y ajustarse a sus propios compromisos fundamentales a través del tiempo.”⁵⁷

La revisión judicial pasaría a ser, entonces, la institución encargada de evitar que dichos compromisos colapsen por la voluntad política de los representantes “actuales,” lo cual se logra a través del “paradigma de la interpretación de casos,” y de esa manera honra la voluntad histórica básica del pueblo a través de cada disposición constitucional que prohíbe un mal en particular o permite una acción específica.⁵⁸

Aunque la dimensión temporal de la democracia parezca prometedora, no encontramos diferencia real entre esta y la “legislación elevada” de la democracia dualista de Ackerman,⁵⁹ salvo la de prohibir modificaciones constitucionales que no sean conformes a los requisitos formales de una reforma constitucional. En nuestra opinión, la teoría de Rubinfeld se hace partícipe de las críticas expresadas por Gargarella hacia el dualismo de Ackerman,⁶⁰ pues debemos tomar en cuenta que esta teoría no excluye, como no lo haría cualquier otra forma de democracia, las elecciones mayoritarias.⁶¹

En su teoría democrática fundamentada en una dimensión espacial, Eisgruber enfatiza que “en la autonomía de un gobierno constitucional las elecciones mayoritarias y la legislatura proveen una representación incompleta del pueblo completo en un momento o tiempo determinado –así como una foto provee una representación incompleta de una persona en cualquier momento.”⁶² Más aún, podemos agregar a la fórmula que bajo la teoría de justicia procesal de Rawls, el modelo democrático constituye un sistema imperfecto, en el sentido de que el mismo involucra criterios sustantivos cuya evaluación, aún mediante la utilización de un procedimiento perfecto, podrían producir un resultado injusto.⁶³ Dicho resultado injusto sería una representación real imperfecta aún sea la misma derivada de un proceso electoral perfecto, con efectivos caracteres participativo y representativo.

El rol de los jueces sería el de “complementar los esfuerzos de los legisladores en hablar por parte del pueblo sobre la justicia (...) ellos deberían intentar interpretar el mejor entendimiento sobre la justicia que actualmente tenga el pueblo.”⁶⁴

A través de una democracia multidimensional, Eisgruber busca “[u]n sistema que combine una variedad de instituciones, algunas directamente

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1,730.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Randy E. Barnett, *Constitutional Legitimacy*, p. 130.

⁶⁰ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 139-140.

⁶¹ Christopher L. Eisgruber, *Art. cit.*, p. 1,731.

⁶² *Ibid.*, p. 1,734.

⁶³ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 74.

⁶⁴ Christopher L. Eisgruber, *Art. cit.*, p. 1,734.

sensibles a la presión electoral y otras no, [y dicho sistema] podría resultar más democrático que un sistema que confíe plenamente en instituciones y oficiales que son altamente sensibles a la presión electoral.”⁶⁵ Pero, aunque la democracia espacio-dimensional es una teoría muy ingeniosa para lograr alcanzar dicho sistema, es igualmente insuficiente.

Eisgruber trata de identificar la revisión judicial como una institución pro-democrática a través de una comparación de esta con las reglas súper-mayoritarias requeridas en las constituciones escritas entendidas como institución pro-democrática en tanto sirven para limitar el poder de las simples mayorías.⁶⁶ Estas instituciones se asimilarían sólo bajo el hecho de que no son puestas en marcha por una simple mayoría, con la diferencia de que mientras para una reforma constitucional se requiere de una súper-mayoría —pero todavía una mayoría, aunque se trate de una mayoría simple que requiera un respaldo minoritario—, la revisión judicial es puesta en marcha por una minoría y usualmente a favor de minorías, sin necesidad de contar con un respaldo mayoritario. Esta comparación, a nuestro entender, no hará pasar a la revisión judicial como una institución “más” democrática. Por el contrario, bajo los estándares de la democracia unidimensional, la mayoría necesaria para una reforma constitucional es numéricamente superior, pero la discusión sigue girando alrededor de una ‘mayoría,’ como ha admitido el mismo Eisgruber, “sin dejar duda alguna respecto a la importancia de dichas mayorías.”⁶⁷

Finalmente, en una aseveración más atrevida, Rostow trata de encontrar el carácter democrático de la revisión judicial en la responsabilidad (*accountability*) de la Corte,⁶⁸ es decir, del juez intérprete. De acuerdo a Malone y Mace, Rostow “sostiene que es un error definir la democracia solamente en términos del voto directo del pueblo en todas las cuestiones. El trabajo real consiste en asegurar que tanto los oficiales elegidos como los designados sean responsables de sus actos frente al Pueblo.”⁶⁹ Y resaltan correctamente que “[a] los fines de considerar la propuesta, uno podría conceder que la Suprema Corte sea directamente responsable ante el Pueblo. Pero esto probaría que nuestro sistema de gobierno se fundamenta en la soberanía popular. No prueba que el uso de la revisión judicial por la Suprema Corte de Justicia para expulsar del ordenamiento actos de cuerpos representativos es democrático.”⁷⁰

⁶⁵ *Ibid.*, p.1,731.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1,732.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1,723.

⁶⁸ Eugene V. Rostow, “The Democratic Character of Judicial Review”, en Albert P. Melone y George Mace, *Ob. cit.*, p. 209.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

Con suerte, espero que a este nivel del ensayo el lector se encuentre tan frustrado como quien lo escribe ante la ausencia de una teoría democrática válida, dualista, unidimensional, multidimensional, de responsabilidad, que vaya más allá de la “regla de la mayoría” para permitirnos conceptualizar como democrática la revisión judicial. Hasta ahora hemos venido luchando con argumentos relacionados a las características estructurales de quien realiza la revisión, sea un Tribunal Constitucional, una sala de un Tribunal Supremo o una Suprema Corte de Justicia —este caso último propio de los Estados Unidos de América así como de la República Dominicana en el período 1994-2010, tanto bajo control difuso como mediante acción directa—. Es decir, con cuerpos que consisten en un grupo de jueces no sujetos a elección mediante sufragio directo, usualmente designados por períodos amplios o con carácter inamovible, con la facultad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto del Congreso o del Ejecutivo, Poderes del Estado cuyos representantes son elegidos mediante el voto (directo o mediante electores) en elecciones generales. Hemos estado luchando con la estructura de la institución y del cuerpo que la ejecuta. Hasta ahora nos hemos focalizado más en la estructura del crucifijo para subyugar al vampiro, que en la forma en que debe utilizarse el poder del crucifijo.

En lugar de buscar un carácter democrático a la estructura de la revisión judicial, debemos buscar un “uso” democrático en la esencia del mismo, en la actividad de la Corte y los efectos de dicha actividad. Las pistas para esta búsqueda las encontramos en un discurso originalmente no publicado de E. William Brennan Jr., titulado *The Constitution of the United States: Contemporary Ratification (La Constitución de los Estados Unidos: ratificación contemporánea)*, en el cual señala lo siguiente:

Los jueces no son guardianes platónicos designados para ejercer la autoridad de acuerdo a sus predilecciones morales. Nuestro compromiso para la autonomía del gobierno en una democracia representativa debe ser reconciliado con el otorgamiento a jueces no sujetos a la presión electoral del poder para invalidar los deseos expresos de cuerpos representativos sobre la base de una inconsistencia con una norma superior (...) Como el Poder Judicial reside en la autoridad de dar sentido al texto constitucional, el debate en realidad debe ser un debate sobre cómo leer dicho texto, sobre las restricciones en relación a qué constituye una interpretación legítima.⁷¹

⁷¹ E. William Brennan Jr., “The Constitution of the United States: Contemporary Ratification”, en Joel B. Grossman y Richard S. Wells, *Constitutional Law and Judicial Policy Making*, New Jersey: Prentice Hall, 1988, p. 164.

Siguiendo las palabras del juez Brennan, dedicaremos el próximo acápite de este ensayo a la posibilidad de determinar si a través de la Interpretación Constitucional, principal actividad del juez encargado de ejecutar la revisión judicial a los fines de expulsar/anular o confirmar un acto de los Poderes con carácter representativo, incluido el Ejecutivo, podemos encontrar argumentos suficientes para dejar a un lado el “problema contramayoritario”⁷² de la facultad para ejercer la revisión judicial.

2. JUSTICIA CONSTITUCIONAL: EL “PROBLEMA DEL CARÁCTER CONTRAMAYORITARIO” E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

La teoría judicial sobre la “autolimitación” ha sido tradicionalmente colocada dentro del contexto de una democracia mayoritaria. En consecuencia, no es sorpresa encontrar que Alexander Bickel y John Hart Ely se encuentren en el corazón de este contexto tradicional de que la Corte deba “autolimitarse” en lo que respecta a su activismo y a declarar actos de las ramas políticas como inconstitucionales en todas las áreas, excepto en aquellas destinadas a reforzar una democracia mayoritaria.⁷³

Varios argumentos han surgido bajo la influencia de la teoría tradicional de la “autolimitación” o “autocontrol” fundamentados en una democracia mayoritaria. Sus efectos e influencia en la conducta judicial y la relación “democracia-revisión judicial” serán estudiadas a continuación.

2.1 EL MODELO THAYER DEL “ERROR CLARO, DUDA RAZONABLE Y AUTOLIMITACIÓN” *VERSUS* LA AUTOLIMITACIÓN INTERPRETATIVA DE BARNETT

Bajo la regla propuesta por James Bradley Thayer, una Corte debería declarar un acto alegado como inconstitucional solamente “cuando aquellos que tienen el derecho de legislar no hayan cometido un simple error,

⁷² Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, pp. 57-58.

⁷³ William Burnham, *Introduction to the Law and Legal Systems of the United States*, St. Paul, MN: West Group, 2002, p. 319.

sino que hayan cometido uno muy evidente, tan evidente que no se encuentre sujeto a cuestionamiento racional.”⁷⁴

Luego, “la pregunta última [bajo la teoría de Thayer] no es cuál es el verdadero significado de la Constitución, sino si un acto legislativo es sostenible o no.”⁷⁵ Esto se encontraba arraigado en la creencia de Thayer de que “los ciudadanos en una democracia, como soberanos últimos en una democracia, deberían por sí mismos, a través de sus representantes electos, tomar responsabilidad final para solucionar las cuestiones constitucionales.”⁷⁶

Hace ya mucho tiempo Jefferson señaló que “cada uno de los tres departamentos tiene un derecho similar a decidir por sí mismo sus deberes bajo la Constitución, sin necesidad de reparar en aquello que los demás hayan decidido por ellos bajo una pregunta similar.”⁷⁷

Las creencias de Thayer le hicieron estructurar su teoría de “autolimitación” de modo que fuera compatible con una democracia mayoritaria bajo dos modos específicos: primero, al diferenciar la capacidad de hacer política del Congreso y el Poder Judicial, y segundo, al limitar la capacidad de la Corte para interpretar la Constitución. Así, escribió el mismo Thayer, en tanto la Constitución admite diferentes interpretaciones, por lo que aquello que para un individuo o grupo de individuos puede resultar constitucional, puede no serlo para otros, y en dichos casos la Constitución no impone al legislador una opinión específica, sino que deja abierto una serie de opciones, cualquiera de las cuales, si es razonable, será constitucional.⁷⁸ En consecuencia, la pregunta esencial no sería cuál es el verdadero significado de la Constitución, sino qué legislación es sostenible o no.⁷⁹

Thayer nunca apoyó el uso de la “conciencia” judicial, ni siquiera en los casos que estuviera intencionalmente dirigida a engrandecer un derecho constitucional en particular, porque “tenía un enorme respeto al proceso político y la firme convicción de que la intervención del Poder Judicial en la determinación de políticas, por la causa que fuere, amenazaba seriamente el funcionamiento de dicho proceso.”⁸⁰

⁷⁴ Michael J. Perry, “Protecting Human Rights in a Democracy: ¿What Role for the Courts?” *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003, pp. 635, 681.

⁷⁵ Sanford Byron Gabin, *Judicial Review and the Reasonable Doubt Test*, Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1980, p. 30.

⁷⁶ Michael J. Perry, *Art. cit.*, p. 683.

⁷⁷ Daniel A. Farber, *Art. cit.*, p. 442 (citando a Thomas Jefferson).

⁷⁸ James Bradley Thayer, “The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law”, *Legal Essays*, New York: Fred B. Rothman Publications, 1908, p. 22.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 39.

En consecuencia, y haciendo uso de sus talentos como estudioso del derecho probatorio, planteó la diferencia entre la acción legítima del Congreso y la de la Corte en un caso de revisión judicial de la manera siguiente:

[Una] decisión basada en “aquello que es claro y llano, claro más allá de la duda razonable” y “una decisión perfectamente independiente” basada en la pura y simple evaluación de las razones a favor y en contra. La “clara pero delicada línea divisoria” entre estas decisiones distingue la labor de la Corte de la labor Legislativa en la misma forma que separa a un juez del jurado.⁸¹

Aún ante el argumento de que el aplicar las leyes constituye una función ordinaria de los Tribunales del Orden Judicial, para Thayer era más importante el objeto extraordinario —interpretación constitucional y declaratoria de inconstitucionalidad— con el cual se involucraba dicha función judicial ordinaria, por lo cual la misma debía tomar una participación secundaria en la conducción política del gobierno.⁸²

La Corte debía entonces limitarse a determinar si el Congreso había cometido un error evidente en su interpretación de la Constitución. Las preguntas a realizar eran sistemáticas y el resultado se balanceaba en beneficio de la institución mayoritaria:

¿Se ha mantenido el departamento legislativo dentro de una interpretación razonable de su poder? Pueden ser entendidos sus actos razonablemente como constitucionales? ¿Admite la cuestión de su conformidad a la Constitución dos opiniones favorables? Si existe la posibilidad de dos opiniones favorables, entonces la legislatura no puede ser desposeída de la capacidad de elegir entre estas, ya que dicha elección es parte de la masa de funciones legislativas que pertenecen a dicho poder y no a la Corte.⁸³

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo de Thayer para producir una teoría de “autolimitación” judicial fundamentada en un concepto mayoritario de la democracia, de acuerdo a Gabin, de 1895 y hasta 1936 la Corte Suprema de los Estados Unidos se “embarcó en un reinado de supremacía judicial.”⁸⁴

Antes de abundar en relación a decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos en períodos históricos como el *New Deal* y el

⁸¹ *Ibíd.*, p. 34.

⁸² James Bradley Thayer, *Ob. cit.*, p. 32.

⁸³ Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 31. Citando a James Bradley Thayer.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 47.

llamado activismo a favor de derechos civiles distinto a la propiedad bajo la Corte Warren, entendemos apropiado desarrollar una teoría de “autolimitación” en la actividad interpretativa aún más interesante, a los fines de que se pueda apreciar qué tan fácil pueden ser mal entendidos y mal empleados los conceptos de activismo judicial y autolimitación.⁸⁵

Casi quince años antes de que el Profesor Barnett publicara su trabajo *“Es la Corte Rehnquist una «Corte Activista»? Los casos de la Cláusula de Comercio Interestatal*, otros autores ya habían señalado que

Esta situación [de cómo jueces activos o pasivos que están llamados a utilizar la Constitución como parámetro para una decisión] usualmente se reduce a términos como “Activismo Judicial” o “Autolimitación Judicial,” como si el uso de estos delimitara una posición determinada. La Corte Warren, ha sido referida por muchos como una “Corte Activista” que se manejó en exceso del rol adecuado para un Tribunal Supremo. Otros dicen que la Corte Burger era “conservadora,” apegada al significado evidente de la Constitución, y por lo tanto autocontrolada. Los hechos señalan que el activismo judicial puede estar al servicio de fines políticos conservadores tanto como presuntamente se encuentran al servicio de fines liberales.⁸⁶

Barnett ha definido la cuestión con palabras más claras al indicar que “cuando una sentencia es considerada “activista” usualmente significa que la Corte declaró inconstitucional una ley o revocó una condena criminal —o como en el caso *Bush vs. Gore* revocó una decisión de una Suprema Corte de Justicia de un Estado— y la persona que utiliza el término no está de acuerdo con el resultado.”⁸⁷

Hecha la referida determinación, Barnett se apoya en una teoría de interpretación que ha designado “Originalismo de Significado Original”

⁸⁵ En Randy E. Barnett, “Is the Rehnquist Court an «Activist» Court? The Commerce Clause Cases”, *University Colorado Law Review*, n.º 73, 2002 se hace notar la hipocresía que rodea el uso de conceptos tradicionales como activismo o autolimitación basados solamente en la acción de la Corte en declarar inconstitucional una ley del Congreso. Aunque Barnett se refiere a “activismo judicial” tanto en relación al proceso interpretativo – por la negativa a utilizar su propuesta metodológica del Originalismo de Significado Original –, como en relación al resultado del proceso – en tanto la decisión de la Corte resulte fiel a la Constitución –, para nuestros fines estaremos haciendo uso de su posición orientada al resultado del proceso de interpretación, más que a la basada en su método.

⁸⁶ Joel B. Grossman y Richard S. Wells, *Ob. cit.*, p. 156.

⁸⁷ Randy E. Barnett, “Is the Rehnquist Court an «Activist» Court? The Commerce Clause Cases”, p. 1,277.

(*Original Meaning Originalism*),⁸⁸ como base de su argumento para desarrollar una teoría de autolimitación fundada en la interpretación constitucional, señala que “constituye activismo judicial la adopción de doctrinas o interpretaciones que contradigan el texto de la Constitución tanto para justificar la constitucionalidad como para argumentar la inconstitucionalidad de una ley.”⁸⁹

Esta visión de activismo judicial también es compartida por Burnham, quien afirma que en el proceso llevado a cabo por un tribunal para determinar cuáles principios se encuentran incluidos en la Constitución, hay un amplio campo de acción para la actividad judicial – consciente o inconscientemente – para insertar todo tipo de teoría política, económica o social en su proceso de decidir cuestiones constitucionales. Esto comúnmente lleva a los comentaristas a criticar los tribunales, y a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en particular, de ser una “activista política” en lugar de aplicar la ley.⁹⁰

Burnham también resalta algunos hechos interesantes como, por ejemplo, que la Constitución norteamericana excede los 200 años, y que el uso en la misma de términos que requieren por lo menos de una visión política o de tradición política, tales como “libertad,” “debido proceso,” “protección igualitaria de las leyes,” constituyen una invitación al activismo judicial a través de la interpretación constitucional.⁹¹

Esta dualidad de posiciones, autolimitación *versus* activismo judicial, dependientes del método de interpretación constitucional y no por resultados (p. Ej., cuántos actos de otros poderes del Estado han sido declarados inconstitucionales), tomando también en consideración la naturaleza de los conceptos utilizados en la Constitución y la redacción general de la misma, es una situación que ha sido considerada por los jueces en el sistema estadounidense.

Así, tan temprano como 1819, el juez presidente Marshall, de la Suprema Corte de los Estados Unidos, expresó en la decisión *McCulloch vs. Maryland* que:

⁸⁸ *Ibid.*; también ver Randy E. Barnett, “An Originalism for Nonoriginalist”, *Loyola Law Review* n.º 45, 1999 donde explica con mayores detalles su metodología del “Originalismo de Significado Original” como un método de interpretación constitucional que indaga en el significado público original de los términos y frases, admitiendo cierta discrecionalidad de elección para los jueces si dicho significado es por sí vago o autoriza dicha discreción, la cual debe ajustarse a ser la mejor elección posible de acuerdo al significado original, logrando limitar la posibilidad de que se cambie el significado de una Constitución escrita a través de la interpretación judicial de la misma.

⁸⁹ Randy E. Barnett, *Is the Rehnquist Court an “Activist” Court?*, p. 1,277.

⁹⁰ William Burnham, *Ob. cit.*, p. 317.

⁹¹ *Ibid.*

Una Constitución, para contener un preciso detalle de todas las subdivisiones que sus grandes poderes admitirían, o de todos los medios en que estos pueden ejecutarse, se haría partícipe de la extensión de un código legal, y nunca sería acogida por la mente humana. Probablemente nunca sería entendida por el público. Su naturaleza, en consecuencia, requiere, que solo sean incluidas directrices generales, objetivos importantes designados, y los ingredientes menores que componen dichos objetivos sean deducidos de la naturaleza de estos. Que este concepto haya sido manejado por los redactores de la Constitución no se infiere solamente de la naturaleza del instrumento, sino también de su lenguaje.⁹²

La opinión de Marshall claramente invita al activismo judicial mediante el desarrollo de esas “directrices generales” a través de la inclusión de los “ingredientes menores” en la Constitución.⁹³ Sin embargo, la cuestión es que, no obstante lo mínimo de esos “ingredientes menores”, la Corte no tiene legitimación constitucional para ejecutar una reforma. Este fue justamente el argumento del Juez Black al considerar la naturaleza de la Constitución como un instrumento escrito sujeto a la interpretación de la Corte, indicando que:

Debemos advertir que, al decidir este caso, “es una *Constitución* que estamos interpretando.” Debemos concluir como lo hacemos porque recordamos que es una Constitución y es nuestro deber “sujetarnos respetuosamente a sus provisiones.” Y al recordar que se trata de una Constitución “redactada con la intención de perdurar por los años venideros,” también recordamos que sus redactores inteligentemente la proveyeron de los medios para perdurar: Los cambios en la Constitución, cuando fuesen necesarios, deben ser propuestos por el Congreso o convenciones y ratificados por los Estados. Los redactores no otorgaron tal poder de reforma a esta Corte.⁹⁴

Aún si uno no está de acuerdo, total o parcialmente, con la teoría del Originalismo de Significado Original propuesta por Barnett, no podemos poner en duda su objetivo, viendo su propuesta más dirigida a resultados, lo cual constituye la clave para la autolimitación judicial, reflejado en la afirmación de que “un sistema de elaboración de normas

⁹²Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, caso *McCulloch vs. Maryland*, 17 U.S. 316 (4 Wheat.) 1819, pp. 316, 407.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, pp. 87-88.

que permita al intérprete ejecutar cambios no escritos en el significado original de una Constitución escrita corre el riesgo de ser menos legítimo que, y por lo tanto, inferior a uno que excluya tales métodos de interpretación.”⁹⁵

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha tenido que luchar con el tema de la interpretación constitucional como mecanismo de autolimitación. Tomemos por ejemplo el caso *Thornburgh vs. American College of Obstetricians & Gynecologists* (1986), en el cual encontramos la opinión del Juez Blackmun de que la Corte debe aplicar la Constitución de manera fiel no obstante el hecho de que ciertas decisiones puedan generar cuestionamientos morales o espirituales,⁹⁶ pero también en el mismo caso se encuentra la opinión disidente del Juez White que advertía a la Corte que

Los derechos y libertades fundamentales se encuentran establecidos claramente en la Constitución cuando esta provee un reconocimiento textual de su existencia e importancia. En este sentido, la Corte camina por un suelo relativamente firme cuando entiende que ciertas libertades establecidas en el *Bill of Rights* son fundamentales y entiende las mismas incorporadas a la Decimocuarta Enmienda que garantiza que ningún Estado podrá despojar una persona de su libertad sin un debido proceso. Cuando la Corte se aventura más adentro y pasa a definir como “fundamentales” libertades que no se encuentran mencionadas en la Constitución (ni se encuentran presentes en las llamadas “penumbras” de derechos específicamente enumerados), debe, por necesidad, actuar con mayor cautela, pues podría abrirse a la acusación de que al identificar principios constitucionales a los que el Pueblo ha consentido al establecer una Constitución, la Corte no ha hecho más que imponer sus propios y controversiales valores al Pueblo.⁹⁷

Hasta ahora tenemos dos propuestas básicas para justificar la teoría de autolimitación bajo la Revisión Judicial. Una es la claramente mayoritaria “duda razonable” de Thayer, que restringe la interpretación constitucional, si existe algún proceso en ese sentido, a una validación de segunda mano de la interpretación constitucional del Congreso.⁹⁸ La otra es la autolimitación interpretativa de Barnett, la cual descansa en su teoría de interpretación constitucional designada “originalismo de significado original.”⁹⁹

⁹⁵ Randy E. Barnett, *An Originalism for Nonoriginalist*, p. 654.

⁹⁶ *Thornburgh vs. American College of Obstetricians & Gynecologists*, 476 U.S. 747 (1986), pp. 747, 771-772, citado por Christopher A. Anzalone (editor), *Ob. cit.*, pp. 96-97.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 182-183.

⁹⁸ Véase Michael J. Perry, *Art. cit.*, p. 681; Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 30.

⁹⁹ Véase Randy E. Barnett, *Is the Rehnquist Court an “Activist” Court?*

Bajo la bandera de las mencionadas teorías, y agregando las clasificaciones hechas por Gargarella (conservador y radical – populista y no populista) para responder al carácter contramayoritario de la Corte,¹⁰⁰ procederemos a revisar algunas decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos bajo el *New Deal* y la llamada *Civil Rights Revolution* de los años 1930s y 1960s, respectivamente, para determinar cuáles de estas teorías se ajustan a las acciones e interpretaciones constitucionales realizadas por la Corte y cómo la sombra contramayoritaria crece o se disipa respectivamente.

2.2 TEORÍAS DE AUTOLIMITACIÓN EN EL CONTROL JUDICIAL Y DEMOCRACIA EN EL NEW DEAL Y LA CIVIL RIGHTS REVOLUTION

El *New Deal*, concepto que comprende una serie de medidas económicas implementadas por Franklin Delano Roosevelt entre 1933 y 1935 basadas fundamentalmente en la intervención estatal en prácticamente todos los rincones de la economía de los Estados Unidos,¹⁰¹ constituyó una de las primeras pruebas para la revisión judicial en lo relativo a la expansión del Estado y específicamente a la expansión del Ejecutivo bajo las delegaciones de facultades legislativas¹⁰² y las crecientes agencias administrativas independientes. Mientras la era de la llamada *Civil Rights Revolution* fue marcada desde sus inicios por la finalización de una Segunda Guerra Mundial, la llamada “amenaza” comunista y el inicio de la *guerra fría*, en adición a otras guerras como la de Vietnam, y movimientos civiles a favor

¹⁰⁰ Véase Roberto Gargarella, *Ob. cit.*

¹⁰¹ Alberto B. Bianchi, *Historia constitucional de los Estados Unidos*, Tomo II, Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008, pp. 69-92. Entre la legislación dictada en dicho período se encuentran el *National Industry Recovery Act* con sus consiguientes organismos ejecutores creados vía decreto presidencial *National Recovery Administration* y *Public Works Administration*; el *Agricultural Adjustment Act*; en materia laboral resaltan la creación mediante decreto de la *National Labor Board* y la promulgación de las leyes *National Labor Relations Act*, el *Social Security Act* y la tardía (1938) *Fair Labor Standards Act*; mientras que en materia financiera, se abandonó el patrón oro y se dictaron las leyes siguientes: *Social Securities Act (1933)*, *Securities Exchange Act* que adicionalmente creó la *Securities and Exchange Commission*, así como la ley que creó la *Federal Deposit Insurance Commission*; la *Federal Communications Act* en materia de telecomunicaciones; entre otras, caracterizándose también el período por el alto crecimiento de corporaciones y compañías estatales con incidencia en la economía.

¹⁰² *Ibid.*, p. 70. Citando las palabras del entonces Diputado James Beck el cual advirtió amargamente que con dichas delegaciones legislativas “*están ahora intentando construir sobre las ruinas de la vieja Constitución una nueva Constitución en la cual, como en el viejo Reich Alemán, este Congreso será solamente un cuerpo deliberativo y el Ejecutivo el dueño de los destinos del pueblo norteamericano*”.

de la integración racial y los derechos de las minorías, contextos dentro de los cuales deben apreciarse las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos al momento de evaluar su actividad interpretativa mediante la revisión judicial.

Entendemos más práctico revisar la actividad de la Corte en el mismo orden cronológico de las épocas referidas, es decir, iniciar con aquellas tomadas bajo el *New Deal* para luego parte revisar aquellas tomadas bajo la *Civil Rights Revolution*.

Gabin, quien se identifica con la teoría de Thayer sobre la autolimitación, señala que “[d]urante [este] período... [del *New Deal*], el requisito de la duda razonable había sido usualmente ignorado, invertido, o de otra manera mal aplicado, todo al servicio de los derechos de propiedad y los derechos de los Estados.”¹⁰³ Esta posición también es compartida por O’Brian, quien agrega que “[d]urante 1887 y 1937 la Corte se fundamentó en la dicotomía intraestatal-interestatal para declarar constitucional legislaciones estatales e inconstitucional legislación del Congreso Federal como contrarias a la cláusula de comercio interestatal.”¹⁰⁴ “[L]a Corte tuvo una corta visión de lo que comprende el poder de comercio interestatal.”¹⁰⁵

Bajo la teoría de Barnett, la cuestión no sería si la Corte declaró o no como inconstitucional un acto, sino si la interpretación de la Corte al hacerlo era fiel al significado original de la Constitución, específicamente al de la Cláusula de Comercio. En un ejemplo más reciente no relacionado con el *New Deal*, en relación a una decisión de la Corte Renhquist, explica Barnett:

En resumen, al momento de la aprobación de la Cláusula de Comercio, el significado público de “comercio” se refería al intercambio y transporte de productos agrícolas y manufacturados. Más aún, nunca ha sido referida para una actividad no económica. Dado que el Congreso buscaba en estas leyes alcanzar actividades—posesión de un arma dentro de los 1000 pies de una escuela o la comisión del crimen de violación—que no eran “comerciales” bajo la referida definición, excede su poder bajo la Cláusula de Comercio, y no puede considerarse “activista” para la Corte Renhquist haber interpretado en este sentido.¹⁰⁶

Barnett se refiere, en el párrafo anterior, a *United States vs. Lopez* (1995), caso que “fue sólo la segunda decisión de la Corte en limitar el

¹⁰³ Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 68.

¹⁰⁴ David M. O’Brien, *Constitutional Law and Politics: Struggles for Power and Governmental Accountability*, New York: W. W. Norton & Co., 2000, p. 535.

¹⁰⁵ William Burnham, *Ob. cit.*, p. 329.

¹⁰⁶ Randy E. Barnett, Is the Rehnquist Court an “Activist” Court?, pp. 1,284-1,285.

poder del Congreso bajo la Cláusula de Comercio en casi sesenta años.”¹⁰⁷ Esta decisión se dijo que significaba “la aparición de una mayoría en la Corte con la voluntad de defender los intereses de los Estados y limitar el poder del Congreso, por lo menos en el área en expansión de la legislación criminal federal bajo la Cláusula de Comercio.”¹⁰⁸

Bajo la opinión de Ackerman, razona Gargarella, el activismo contra-mayoritario de la Corte durante el *New Deal* es considerado “un modelo de lo que debe ser la actividad judicial.”¹⁰⁹ La resistencia de la Corte fue una llamada a despertar para el pueblo y sus representantes advirtiéndoles que serios cambios constitucionales, entendidos como tales bajo la teoría de la democracia dualista de Ackerman, estaban en el horizonte; por lo que dichas acciones forzaron a una más adecuada deliberación colectiva.¹¹⁰

Sin embargo, para otro radical no populista como John Ely, los casos decididos en el período del *New Deal* eran una “inaceptable intervención judicial en el debate público.”¹¹¹ Volveremos sobre la teoría de Ely más adelante, cuando revisemos los casos bajo la *Civil Rights Revolution*.

Desde 1937 y hasta 1995, con el caso *López*, la Corte sustituyó su visión limitada del poder del Congreso bajo la Cláusula de Comercio por una visión más liberal, al sostener como constitucional legislación federal si el Congreso tenía una “base racional” para entender que la actividad que buscaba regular afectaba el comercio interestatal.¹¹² Esta posición trajo como resultado, por un lado, un apego a la observación de Thayer sobre la posición superior y carácter mayoritario del Congreso, pero también resultó en una Corte más activista desde la perspectiva de la interpretación constitucional realizada, que a su vez implicaba un proceso que involucraba el ejercicio del juicio independiente rechazado por Thayer, a los fines buscar significado ante silencio en la Constitución, como vemos en la siguiente cita del Juez Jackson en el caso *H.P. Hood & Sons vs. DuMond* (1949):

[La] Cláusula de Comercio es una de las más prolíficas fuentes de poder nacional e igualmente prolífica como fuente de conflicto con legislación estatal. Mientras la Constitución otorga al Congreso la facultad de regular el comercio entre los Estados, no establece qué pueden hacer o no hacer los Estados en ausencia de acción congresual, ni cómo establecer la línea entre qué constituye o no comercio interestatal. Quizás más que por la interpretación de las palabras escritas, esta Corte ha colaborado con el avance de la solidaridad

¹⁰⁷ David M. O'Brien, *Ob. cit.*, p. 552.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 144.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 144-145.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 149.

¹¹² William Burnham, *Ob. cit.*, p. 329.

y prosperidad de esta Nación por el significado que ha otorgado a estos grandes silencios de la Constitución.¹¹³

En lo que se refiere a la revolución de los *Civil Rights*, Gabin entiende la misma como una extensión de las acciones incorrectas tomadas en relación a la prueba de la duda razonable propuesta por Thayer, “[a]cciones que de una u otra manera serían extendidas a derechos no relacionados con la propiedad bajo la Corte Warren.”¹¹⁴

Gabin fundamenta en el famoso “Pie de Página 4” (*footnote 4*) de la decisión *United States vs. Carolene Products Co.* (1938) el trasfondo para los “juicios independientes” de la Corte Warren.¹¹⁵ Dicha nota al pie señalaba lo siguiente: “Puede haber un entendimiento más limitado para la operación de la presunción de constitucionalidad cuando la legislación aparece *prima facie* encontrarse dentro de una prohibición específica de la Constitución, tales como las de las primeras diez enmiendas, las que se consideran igualmente específicas al amparo de la enmienda Décimocuarta.”¹¹⁶

Gargarella resume las implicaciones de la famosa “nota al pie cuatro” en dos principios fundamentales: (a) Es aceptable que la Corte intervenga a los fines de proteger el buen funcionamiento del sistema democrático, especialmente cuando se focaliza en mantener abiertos los canales de comunicación y participación política; y (b) Es aceptable que la Corte se preocupe sobre cómo la mayoría trata cualquier tipo de minorías (racial, religiosa, etc.) y, especialmente, por cómo tratan a aquellas minorías contra las que existen extendidos prejuicios.¹¹⁷

La nota al pie n.º 4 aparentemente abrió la brecha bajo la cual la Corte Warren no solamente iba a tomar ventaja en su camino revolucionario para el desarrollo de la Cláusula del Debido Proceso, al declarar como constitucionales ciertas legislaciones que a su entender protegían los derechos civiles no obstante haber sido promulgadas por el Congreso bajo los poderes que le otorga la Cláusula de Comercio, en una aparente confirmación de las palabras del Juez Black en el sentido de que “[l]as cláusulas de Comercio y de Debido Proceso han sido utilizadas como siamesas en el flujo interminable de ataques a la regulación gubernamental.”¹¹⁸

¹¹³ *H.P. Hood & Sons vs. DuMond*, 336 U.S. 1949, pp. 525, 534-5 en Christopher A. Anzalone (editor), *Ob. cit.*, p. 85.

¹¹⁴ Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 68.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 70.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 149.

¹¹⁸ *H.P. Hood & Sons v DuMond*, 336 U.S. 525 (1949), pp. 525, 562 en Christopher A. Anzalone (editor), *Ob. cit.*, p. 147.

O'Brien resalta el uso significativo dado por el Congreso a sus poderes bajo la Cláusula de Comercio a los fines de aprobar leyes de protección a los derechos civiles, al aprobar la "Ley de Derechos Civiles de 1964 (*Civil Rights Act of 1964*) que prohíbe la discriminación racial en lugares públicos y, en su título VII, la discriminación en el área laboral, y crea también la Comisión de Igual Oportunidad Laboral."¹¹⁹

La Corte rechazó ataques de inconstitucionalidad contra la Ley de Derechos Civiles en los casos *Atlanta Motel, Inc. vs. United States* (1964), *Katzenbach vs. McClung* (1964) y *South Carolina vs. Katzenbach* (1966).¹²⁰

Por otro lado, Gabin, fundamentándose en la teoría de Thayer, fue un crítico ácido de la Corte Warren, especialmente en los casos relacionados a la Primera Enmienda (libertad de expresión o *freedom of speech*), respecto de los cuales argumentó que "la Corte, en efecto, ha perdido de vista el axioma de que el derecho a participar en el proceso político no implica el derecho a prevalecer; que la mayoría tiene el derecho a prevalecer mientras su elección no sea evidentemente inconstitucional."¹²¹

En general, las decisiones tomadas por la Corte Warren rechazaron totalmente la teoría de Thayer sobre la autolimitación fundada en el concepto de una democracia mayoritaria y su prueba de la duda razonable, en tanto que:

[...] Warren simbolizó el compromiso de la Corte que presidió a una filosofía política específica, una que de manera cándida se reflejó en las más controversiales decisiones de la Corte que buscaron establecer la igualdad – en el proceso político, entre las razas, y entre los ricos y pobres, los informados y los desinformados en la administración de justicia criminal. Bajo este inconfundible impulso igualitario estaba, de un lado, la creencia de que un proceso político mayoritario democratizado permitiría a la sociedad resolver sus problemas allí en lugar de los tribunales, y, por el otro lado, la extraordinaria aversión a ajustarse a los resultados de un proceso político democratizado cuando dicho resultado iba en conflicto con el juicio independiente de la Corte Warren.¹²²

Sin embargo, para un radical no populista como Ely, la Corte Warren fue una Corte modelo, pues a pesar de su activismo judicial, las intervenciones de la Corte no eran motivadas por el objetivo de justificar ciertos valores sustantivos considerados como importantes por dicha Corte, sino por la voluntad de asegurar que el proceso político —donde esos valores

¹¹⁹ David M. O'Brien, *Ob. cit.*, p. 552.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.*, p. 82.

¹²² *Ibid.*, p. 85.

son identificados, considerados y acomodados— estuviese abierto a los diversos puntos de vistas de todos los grupos participantes.¹²³

Hasta ahora se ha realizado el ejercicio de enmarcar dentro de una democracia representativa la función de la justicia constitucional. Para lo cual se tomó como base de análisis su versión extrema, realizada mediante la llamada revisión judicial o control judicial de la constitucionalidad y que toma como parámetro el desarrollo histórico de dicho control en la cuna del mismo. A la vez en este lugar de origen del control constitucional se constituye la primera democracia presidencialista consagrada en una Constitución escrita, cuya influencia en los fundadores de nuestra República fue innegable. Es propicio, entonces, detenernos a revisar lo encontrado hasta el momento.

En el primer capítulo nos embarcamos en un análisis estructural de la Corte Suprema de los Estados Unidos, respecto del cual advertimos que sería un esfuerzo insustancial hacerla pasar como una institución democrática no mayoritaria, aún si en dicho esfuerzo nos movemos entre diferentes conceptos o dimensiones del concepto de *democracia*, pues todos estos tienen sus fortalezas y debilidades y, más importante aún, ninguno puede justificar una disminución del valor asignado al concepto de *mayoría* en una democracia representativa.

Como consecuencia de lo anterior, pasamos en las dos primeras secciones de este capítulo segundo a adentrarnos en un análisis funcional orientado en resultados, específicamente en los resultados de la principal actividad de la referida Corte bajo la revisión judicial: interpretar la Constitución. Para dicho análisis tomamos de referencia las decisiones, y la doctrina alrededor de las mismas, en dos períodos de alta relevancia política y preponderancia de actuación de los demás poderes tradicionales, a saber el Ejecutivo en el *New Deal* y el Legislativo en la revolución de los *Civil Rights*. Consideramos entonces que si una institución no mayoritaria desea sobrevivir en una democracia, dicha institución debe limitarse, y la extensión de dicha limitación se encuentra en las teorías de “autolimitación” fundadas en la interpretación constitucional.

La interpretación constitucional constituye, en consecuencia, la pieza clave en el rompecabezas de la “autolimitación”, aún cuando hemos visto que dicha actividad puede ser dirigida para atacar el razonamiento independiente de la Corte,¹²⁴ limitar sus esfuerzos para alcanzar más allá del significado original del texto constitucional,¹²⁵ y una misma decisión pue-

¹²³ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 150.

¹²⁴ En general Sanford Byron Gabin, *Ob. cit.* Pues este es el resultado, resumido, de la propuesta de Thayer, limita la interpretación de la Corte a una validación de la interpretación congresual al rechazar el juicio independiente del juez.

¹²⁵ En general, Randy E. Barnett, “Is The Rehnquist Court an «Activist» Court?”

de ser aplaudida por un radical no populista como Ackerman y a la vez rechazada por otro radical no populista como Ely solo porque difieren en su concepción de *democracia* y en lo que dicha concepción implica en cuanto a las acciones que debe tomar, o resultados que debe provocar, el juez constitucional al interpretar la Constitución.¹²⁶

La autolimitación en el proceso de interpretación no hace de la Corte Suprema de los Estados Unidos - de manera específica y de manera general de la justicia constitucional - una institución estructuralmente democrática en un sentido propiamente mayoritario. Ahora bien, un análisis objetivo y funcional de su actividad como intérprete de la Constitución bajo la revisión judicial no aparece como antidemocrática, pues parece favorecerle una posición complementaria dentro de un sistema democrático fundamentado en el principio de la mayoría.

2.3 ENTRE OTRAS OPCIONES Y EL AMOLDAMIENTO DE UNA INSTITUCIÓN CONTRAMAYORITARIA A UNA DEMOCRACIA MAYORITARIA

Con la revisión judicial en tela de juicio, las otras opciones disponibles, excluyendo las posibilidades de un órgano extrapoder -que en principio presentaría el mismo problema contramayoritario de la Corte-, consistirían en la supremacía congresual o la supremacía presidencial para tener la última palabra en la decisión de cuestiones constitucionales, pues estas son las instituciones mayoritarias y representativas por excelencia en el sistema y, por lo tanto, reconciliables con el concepto tradicional de democracia. La tercera opción sería sacar lo mejor posible de una institución contramayoritaria y compensar su naturaleza estructural contramayoritaria mediante restricciones en el proceso de interpretación.

Gargarella es partidario de retirar a la Corte su facultad de decir la “última palabra” en materia constitucional.¹²⁷ Dicho sistema, actualmente existente en los Estados Unidos de América, es designado como “*strong-form judicial review*,”¹²⁸ “en el cual los juicios de interpretación de la Corte son finales y no revisables.”¹²⁹ Tushnet fundamenta en el caso *Cooper vs. Aaron* el reconocimiento jurisprudencial de este sistema de revisión judicial cuando la Corte decide que las Cortes Federales son los supremos exponentes de la Ley constitucional; y recuerda al Congreso su deber de seguir la posición que estas adopten.¹³⁰

¹²⁶ En general, Roberto Gargarella, *Ob. cit.*

¹²⁷ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 264.

¹²⁸ Mark Tushnet, New Forms of Judicial Review and The Persistence of Rights – And Democracy-Based Worries, *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

La importancia de tener una entidad con autoridad exclusiva para interpretar una Constitución es obvia, más aún si admitimos que la otra posibilidad sería “una multiplicidad de entidades que dicen lo que constituye la ley, o, de manera más precisa, una multiplicidad de interpretaciones de la misma ley.”¹³¹ Esto tendría el efecto de crear “pocas diferencias entre la ley y las numerosas directrices no obligatorias que encontramos en los libros de filosofía y columnas de consejos.”¹³² Privaría a la Constitución de cualquier obligatoriedad y aplicabilidad real en caso de decisiones en materia constitucional.

2.3.1 SUPREMACÍA DEL LEGISLATIVO PARA INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN

Esta es la situación de Canadá y el Reino Unido. En el sistema canadiense de protección judicial de los derechos humanos, una decisión de la Suprema Corte de Canadá puede ser revocada por las vías políticas ordinarias.¹³³ En el caso Británico, el *Human Rights Act* de 1998 la opinión del Poder Judicial no es más que una exhortación, que el Parlamento es libre de aceptar o no.¹³⁴

Defensores de la Sección 33 en Canadá sugieren que promueve el diálogo entre las Cortes y la legislatura, y provee un efecto de “sobria segunda consideración”.¹³⁵ No obstante, también se ha reportado un acuerdo general de que la Sección 33 falla al prevenir una debilitación democrática,¹³⁶ “parcialmente porque se cree que la cláusula ha sido utilizada solamente una vez fuera de Quebec, y [para 2003] no había vuelto a ser utilizada

¹³¹ Larry Alexander y Frederick Schauer, *Defending Judicial Supremacy: A Reply*, Const. Comment, n.º 17, 2000, pp. 455, 482.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Michael J. Perry, *Art. cit.*, p. 665. El Art. 33 o Sección 33, también llamada la “*notwithstanding clause*” permite al Parlamento evitar cualquier tipo de revisión judicial, incluyendo en una ley una disposición clara que establezca la aplicación de la misma no obstante (*notwithstanding*) dicha aplicación implique la inaplicación temporal de ciertas porciones de la Carta de Derechos y Libertades, específicamente las libertades fundamentales (Art. 2), los derechos legales (Arts. 7 a 14) y derechos de igualdad (Art. 15).

¹³⁴ *Ibid.* No obstante, con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009, se reconoce el carácter jurídicamente vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, influyendo esto en la aplicación del derecho comunitario mediante el control de la convencionalidad por los tribunales de justicia. Véase Tratado de Lisboa. Consilium. Council of the European Union. Enero 6 de 2011. <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>>.

¹³⁵ Mark Tushnet, *Art. cit.*, p. 830.

¹³⁶ *Ver*; Jeffrey Goldsworthy, “Judicial Review, Legislative Override, and Democracy”, *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003, pp. 451, 466.

desde 1988.¹³⁷ Y aunque pudiera haber sido utilizada algunas veces más, el principal hecho es que, en general, rara vez ha sido utilizada.¹³⁸ Esta falta de voluntad para utilizar la Sección 33 se debe, de acuerdo a Goldsworthy, “a la sana desconfianza del público canadiense hacia sus legisladores.”¹³⁹

En lo que se refiere al sistema parlamentario británico, un estudioso de las ciencias políticas de la Universidad de Oxford ha señalado que el mismo “se ha convertido en una advertencia de qué evitar. En los años 1990, ni siquiera una de las nuevas democracias de Europa Central y del Este contemplaron adoptar el sistema británico.”¹⁴⁰

Más aún, en relación a la protección de los derechos humanos, debemos referirnos a una publicación de 1924 de acuerdo a la cual “[t]odo ciudadano cuya vida, libertad y propiedad se encontrasen en peligro preferiría que su caso fuera juzgado ante nueve abogados-jueces que pudiera mirar a los ojos, que ante una vasta, miscelánea, multitud política en el Congreso, que responde como le parece a los requisitos de presencia (*roll call*).”¹⁴¹

Estos miedos y desconfianzas se hacen más evidentes en razón de que ramas no-judiciales del gobierno sujetas a responsabilidad electoral—el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo—con frecuencia tienen incentivos político-institucionales (burocráticos) para atender un reclamo—o, si responden al mismo, para tomar este en serio—de que el gobierno ha violado o está violando un derecho humano protegido. De hecho, muchas veces tendrán un poderoso incentivo—sobre todo, su cargo—para ignorar o por lo menos minimizar dicho reclamo.¹⁴²

Con la supuesta caída del sistema parlamentario británico, algunos han optado por defender una forma debilitada de revisión judicial,

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*, p. 451.

¹⁴⁰ Christopher L. Eisgruber, *Art. cit.*, p. 1,747. En contra, véase Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, vol. 113, n.º 3, enero 2000, p. 646, en donde cita una investigación de Giovanni Sartori en cuanto al éxito del sistema parlamentario *versus* el sistema presidencialista para el mantenimiento de una democracia, basándose en “[Una] fuente de datos relevantes concerniente a un grupo de países, noventa y tres en total, que se independizaron entre 1945 y 1979. Durante el decenio entre 1980 y 1989 sólo quince de esos noventa y tres merecen la clasificación de democracias continuas... [Nosotros] estamos impresionados por el hecho de que no obstante la forma constitucional inicialmente adoptada, ni siquiera uno de los cincuenta y dos países en la categoría no parlamentaria evolucionó a una democracia continua para el período 1980-89, mientras que quince de los cuarenta y un sistemas (36 por ciento) que funcionaron como sistema parlamentario en su primer año de independencia no sólo evolucionaron a democracias continuas, sino que fueron los únicos en la muestra completa en hacerlo”.

¹⁴¹ Michael J. Perry, *Art. cit.*, p. 657.

¹⁴² *Ibid.*, p. 655.

como la Sección 33 de Canadá vista anteriormente, pero se ha argumentado con gran acierto, que una forma débil de revisión judicial no provee una solución para los miedos que un parlamentarismo ilimitado crea en relación a la defensa de los derechos humanos ni las tensiones que una revisión judicial fuerte (*strong-form judicial review*) causa en un sistema democrático.¹⁴³

Pero vale la pena mencionar que bajo un sistema fundamentado por una Constitución rígida, “con un procedimiento específico de reforma, [hace] difícil argumentar que el Congreso [pudiera ser] el soberano final en una manera similar a argumentar que el Parlamento es soberano en Inglaterra.”¹⁴⁴

2.3.2 SUPREMACÍA DEL EJECUTIVO PARA INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN

Destro indica con acierto que “[e]l despacho del Presidente es inherentemente político.”¹⁴⁵ Si admitimos que el Poder Ejecutivo sea el titular de la última palabra como intérprete exclusivo de la Constitución en cuestiones o casos constitucionales, sujeto solamente a un juicio político del Congreso, llevaríamos el sistema a una especie de “Cesarismo electoral.”¹⁴⁶ Más aún en el caso dominicano, donde aún existiendo una disposición penal expresa en el Art. 114 del Código Penal que sanciona los crímenes y delitos contra la Constitución, mediante auto del Presidente de la Suprema Corte de Justicia el mismo ha desestimado acciones contra el Presidente de la República bajo el entendido que la aplicación del referido Art. 114 presupone la previa destitución del Presidente mediante juicio político.¹⁴⁷

A los fines de implementar su posición constitucional, aclara Farber, el Presidente tiene abiertas unas significativas avenidas a los fines de implementar su propia visión de la Constitución, ya sea al tomar decisiones discrecionales para la aplicación, al utilizar su poder de veto, al dispensar indultos o mediante sus funciones en materia de relaciones exteriores. Pero resulta difícil visualizar al presidencialismo como un sustituto viable en el corazón de la revisión judicial en nuestro sistema de gobierno [en los Estados Unidos de América].¹⁴⁸

¹⁴³ Mark Tushnet, *Art. cit.*, pp. 837-838.

¹⁴⁴ Daniel A. Farber, *Art. cit.*, p. 443.

¹⁴⁵ Robert Destro, “Whom Do You Trust? Judicial Independence, The Power of the Purse & the Line Item Veto”, 44 *JAN Federal Law*. 1997, pp. 26, 31.

¹⁴⁶ Daniel A. Farber, *Art. cit.*, p. 447.

¹⁴⁷ Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Auto n.º s/n del 19 de septiembre de 1997, Boletín Judicial n.º 1042, p. 31.

¹⁴⁸ Daniel A. Farber, *Art. cit.*, p. 447.

Tal sustitución otorgaría el poder de juicio a aquel que ya tiene la espada,¹⁴⁹ y el uso de la espada no tendría límites. En adición, casi todos los argumentos en contra del otorgamiento al Congreso de la facultad de ejercer la revisión judicial serían aplicables, *mutatis mutandis*, al Ejecutivo en razón de ser el otro poder de representación directa, especialmente en lo que se refiere a los límites escritos de una Constitución escrita y la protección de los derechos humanos.¹⁵⁰

Finalmente, el elemento de la desconfianza hace su reparación. “Varias encuestas durante las últimas décadas han indicado de manera consistente que los americanos tienen un respeto acentuado mayor hacia la Corte que hacia la Presidencia.”¹⁵¹ Más aún, “resulta una curiosa anomalía del gobierno popular que los poderes de representación directa tengan consistentemente una reputación por debajo de aquella percibida para el Poder Judicial.”¹⁵² Pero dicha *curiosa anomalía* no resulta exclusiva a los Estados Unidos de América, pues estudios realizados para el período comprendido entre los años 2001-2004 muestran en la República Dominicana un nivel de confianza del 34% para el Poder Judicial, que aunque extremadamente bajo *per se*, se mantiene por encima del nivel de confianza reportado para el Congreso (28.3%) y el Poder Ejecutivo (23%).¹⁵³ Más aún, estudios recientes muestran cómo el nivel de confianza en la Justicia dominicana alcanzó un porcentaje de 52 para 2008 y 46.7 puntos promedio en 2010, que aún encontrándose por debajo del promedio a nivel regional (50 puntos), demuestra un incremento *versus* el primer lustro del nuevo milenio.¹⁵⁴

2.3.3 AMOLDAMIENTO DE UNA INSTITUCIÓN CONTRAMAYORITARIA A UNA DEMOCRACIA MAYORITARIA

La revisión judicial es, estructuralmente, una institución contramayoritaria luchando dentro de un sistema democrático que mantiene en su cen-

¹⁴⁹ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *Ob. cit.*, argumentan que el Ejecutivo lleva la espada de la comunidad, mientras que el Judicial no lleva ni la fuerza ni la voluntad, sino solamente el juicio.

¹⁵⁰ Michael J. Perry, *Art. cit.*, pp. 655, 657.

¹⁵¹ William G. Ross, “The Resilience of Marbury vs. Madison: Why Judicial Review has Survived so Many Attacks”, *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003, pp. 733, 757.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Seligson, *La democracia vulnerable: Insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*, Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 2005, p. 62.

¹⁵⁴ Vanderbilt University Latin American Public Opinion Project. *Cultura Política de la democracia en República Dominicana, 2010, Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Septiembre, 2010. <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/2010-culturapolitica.pdf>>.

tro la regla de la mayoría. Algunos señalan que la “revisión judicial [ejercida por el Poder Judicial] avanza en ausencia de una alternativa viable.”¹⁵⁵ Otros prefieren simplemente hacer la pregunta de “si la revisión judicial ha sido, en general, buena para América.”¹⁵⁶

Pero, aparentemente, la revisión judicial ha avanzado por motivos que van más allá de la simple resignación. “Un cuerpo sustancial de estudios profesionales indica que, aún cuando la Corte [Suprema de los Estados Unidos] ha jugado una posición crítica y contramayoritaria, sus decisiones son generalmente consistentes con el consenso nacional prevaleciente.”¹⁵⁷ Y Ross nos provee con más evidencia lo que podríamos llamar un carácter “mayoritario funcional” de la Corte cuando afirma que

Un estudio de 1989 concluyó que, en su mayoría, las decisiones modernas de la Corte Suprema [de Justicia de los Estados Unidos] reflejan la opinión pública, y en general, la Corte ha sido tan mayoritaria como cualquier otro regulador; y un estudio empírico para el período de 1956 a 1989 encontró que para la mayor parte de dicho período existió una correlación entre la ideología del sentir público en los Estados Unidos y el tenor ideológico de las decisiones de la Corte.¹⁵⁸

En adición, el siglo XX fue testigo de una explosión en la adopción de alguna forma de revisión judicial, sea realizada por los tribunales ordinarios o por una Corte Constitucional.¹⁵⁹ Murphy observa que “Canadá, India, Irlanda y Japón han otorgado a los tribunales ordinarios un poder de interpretación, mientras que naciones de derecho romano-germánico (*Civil Law*) tendieron a seguir el modelo que Hans Kelsen diseñó para Austria luego de la Primera Guerra Mundial: un tribunal especial con competencia exclusiva para interpretar la Constitución dentro del Poder Judicial.”¹⁶⁰

Para los Estados Unidos de América, la revisión judicial ha constituido una institución imperfecta en el sentido que desde sus orígenes fue intencionalmente concebida como una institución contramayoritaria dentro de una democracia mayoritaria, pues fue creada para la protección y beneficio de una minoría de grandes propietarios.¹⁶¹ Sin embargo, “[l]a Constitución en sí es un producto de los intentos de los Padres Fundadores de reconciliar el elemento democrático de la regla de la mayoría con la coexis-

¹⁵⁵ Daniel A. Farber, *Art. cit.*, p. 449.

¹⁵⁶ Michael J. Perry, *Art. cit.*, p. 694. (citando a Richard Posner).

¹⁵⁷ William G. Ross, *Art. cit.*, p. 766.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Kathleen M. Sullivan y Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 2001, p. 18.

¹⁶⁰ *Ibid.* (citando a Murphy, *Constitutions, Constitutionalism, and Democracy*).

¹⁶¹ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 33.

tente necesidad de proteger las minorías —sean individuos o grupos— de la tiranía de esta regla.”¹⁶²

Pero la revisión judicial no es más que una institución imperfecta dentro del sistema democrático imperfecto. En palabras de Michelman: “[El Congreso] no somos nosotros. El Presidente no somos nosotros. «Nosotros» no estamos «en» esos cuerpos. Sus decisiones no constituyen nuestras decisiones autónomas. Los jueces que revocan sus decisiones no necesariamente restan algo a nuestra libertad, aunque, obviamente, los jueces tampoco somos nosotros.”¹⁶³

A pesar de lo anterior, no podemos negar que, bajo la regla de la mayoría, el Congreso y el Ejecutivo son, estructuralmente, más de “nosotros” que los Tribunales Constitucionales o el Poder Judicial. Esta afirmación no es absoluta en base a un análisis objetivo y funcional de las funciones de interpretación en casos constitucionales.¹⁶⁴

Gargarella hace un esfuerzo encomiable para proveer argumentos para sostener cómo la Corte puede coexistir con instituciones mayoritarias en un sistema democrático. Su primera propuesta se fundamenta en una limitación en la función de interpretación, requiriendo que la revisión judicial se encuentre dirigida a asegurar las condiciones del debate democrático y a preservar la esfera de la autonomía individual.¹⁶⁵ Esto último es logrado mediante la preservación de una esfera de privacidad en la que ningún Poder del Estado se encuentre en capacidad de reemplazar las decisiones individuales. Ahora bien, dicha preservación debe también evitar aprovecharse de la borrosa línea existente en moral pública y moral individual, evitándose así que la Corte o el Intérprete pueda imponer su propio juicio de valor como justificación para declarar inconstitucional cualquier acto legislativo.¹⁶⁶

Quizás, un buen ejemplo de un movimiento hacia la propuesta de Gargarella lo constituye el caso *Lawrence*,¹⁶⁷ en el cual, al revocar el precedente establecido en el caso *Bowers*,¹⁶⁸ la Corte aclaró que en “*Bowers* la Corte enfatizaba que a través de los siglos han existido voces poderosas que han condenado la conducta homosexual como inmoral, pero la obligación de

¹⁶² James Thomas Tucker, *Tyranny of the Judiciary: Judicial Dilution of Consent Under Section 2 of the Voting Rights Act*, 7 *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 1999, pp. 443, 609.

¹⁶³ Kathleen M. Sullivan y Gerald Gunther, *Ob. cit.*, p. 18, (citando a Michelman, Foreword: Traces of Self-Government, *Harvard Law Review*, n.º 100, 1986, pp. 4, 75).

¹⁶⁴ William G. Ross, *Art. cit.*, p. 766.

¹⁶⁵ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 263.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 171.

¹⁶⁷ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, caso *Lawrence vs. Texas*, 539 U.S. 558, 123 S. Ct. 2472, 2003.

¹⁶⁸ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, caso *Bowers vs. Hardwick*, 478 U.S. 186, 106 S. Ct. 2841, 1986.

esta Corte es definir la libertad de todos, no imponer su propio código moral.”¹⁶⁹ La Corte había establecido previamente en el caso *Bowers* que:

Incluso si la conducta en cuestión aquí no constituye un derecho fundamental, el demandante asevera que debe existir por lo menos una base racional para la ley y que en este caso no existe otra base salvo la creencia de la mayoría del electorado del Estado de Georgia que la sodomía homosexual es inmoral e inaceptable. Se afirma que esto constituye un razonamiento inadecuado para no revocar una ley. Las leyes, sin embargo, se encuentran constantemente fundadas en nociones de moralidad, y si todas las leyes que representen en esencia una decisión moral deben ser invalidadas bajo la Cláusula del debido proceso, los tribunales se encontrarían muy ocupados. Ni siquiera el demandante afirma esto, pero insiste que el sentir de la mayoría sobre el carácter moral de la homosexualidad debe ser declarado inadecuado. No estamos de acuerdo, y no nos convence que las leyes contra sodomía de unos 25 Estados deban ser invalidadas sobre esa base.¹⁷⁰

Tratar de determinar los métodos y/o niveles de autolimitación a que debe someterse una Corte Suprema o Tribunal Constitucional puede ser objeto de un estudio separado. Sin embargo, entendemos que debe considerarse favorable el uso de métodos de interpretación que no permitan al intérprete realizar reformas constitucionales no escritas. Bajo la teoría de Barnett, esos cambios no pueden tocar el significado original de una Constitución escrita.¹⁷¹

Para otros, el significado correcto de la Constitución se obtiene al aceptar que las “cláusulas constitucionales deben cambiar con los tiempos porque no tienen un significado propio, inherente, porque los principios políticos y morales poseen muy poco o ningún contenido permanente.”¹⁷²

Por supuesto, con esto último, queda abierta la discusión respecto si el significado actual de las palabras de la Constitución constituye una reforma constitucional o una evasión del texto constitucional. Tomemos como ejemplo la opinión al respecto externada por el Juez Brennan:

A los fines de ser fieles al contenido de la Constitución, el método utilizado para interpretar el texto debe tomar en cuenta la existencia

¹⁶⁹ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, *Lawrence*, p. 2,474.

¹⁷⁰ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, *Bowers*, pp. 2,846-2,847.

¹⁷¹ Randy E. Barnett, *An Originalism for Nonoriginalist*, p. 653.

¹⁷² Eric R. Claeys, *The Limits of Empirical Political Science and the Possibilities of Living-Constitution Theory for a Retrospective on the Rehnquist Court*, 47 *St. Louis U. L.J.* 737, 750 (2003) donde se define la teoría de la Constitución viviente o *living constitution*.

de opciones de valores sustantivos, y debe aceptar su ambigüedad inherente en el esfuerzo de aplicarlos a las circunstancias modernas (...) Nosotros actuales Jueces leemos la Constitución en la única forma que podemos: como americanos pertenecientes al siglo XX. Podemos estudiar la historia correspondiente al momento de su redacción así como el proceso histórico de su interpretación. Pero la pregunta última debe ser, qué significado tienen las palabras de este texto en nuestro tiempo.¹⁷³

Siempre podrían existir dudas, pero otro hecho interesante es que, a pesar del poco uso que se le ha dado, los ciudadanos de los Estados Unidos de América siempre pueden buscar enmendar su Constitución bajo las disposiciones de su Art. V. Dicho proceso de reforma ha sido utilizado solamente cuatro veces en un período de 200 años a los fines de revocar decisiones de la Corte.¹⁷⁴ Sullivan y Gunther detallan cómo este poder de reforma ha sido utilizado en el pasado:

La Decimoprimer Enmienda (aprobada en 1798) revocó *Chisholm vs. Georgia* [...] y dio a los Estados inmunidad sobre ciertas demandas en la jurisdicción federal; la Decimocuarta Enmienda (1868) revocó la decisión *Dred Scott* y garantizó ciudadanía y “protección igualitaria” a los esclavos liberados; la Enmienda Décimo Sexta (1913) fue aprobada para evitar las consecuencias del caso *Pollock vs. Farmers’ Loan & Trust Corp.* y permitir el establecimiento de un Impuesto Sobre la Renta a nivel Federal, y el caso más reciente lo constituye la Vigésimo Sexta Enmienda (1971) que revocó la decisión *Oregon vs. Mitchell*, a los fines de requerir a los Estados otorgar el privilegio de voto a quienes hayan cumplido 18 años.¹⁷⁵

La verdad es que, a pesar de la importancia de la autolimitación, esta no puede constituir bajo caso alguno una excusa para evadir el deber de interpretación de la Constitución. El juez presidente Warren sostuvo, en relación a los Estados Unidos, que “[n]uestro sistema de gobierno requiere que las Cortes Federales interpreten la Constitución en ciertas ocasiones de manera distinta a la interpretación que pueda dar a este documento otro poder del Estado. El supuesto conflicto que tal decisión pueda causar no puede justificar que las Cortes evadan su responsabilidad constitucional.”¹⁷⁶

¹⁷³ E. William Brennan Jr., en Joel B. Grossman y Richard S. Wells, *Ob. cit.*, p. 164.

¹⁷⁴ Kathleen M. Sullivan y Gerald Gunther, *Ob. cit.*, p. 28.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, caso *Powell vs. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969), pp. 486, 549, en Christopher A. Anzalone (editor), *Ob. cit.*, p. 42.

Igualmente, el juez Brennan ha expresado su opinión en relación al deber de interpretar la Constitución, señalando que “[a] pesar de que la Corte debería, claro está, evitar la decisión innecesaria de cuestiones constitucionales, no podemos transformar los principios de evitar decisiones constitucionales en mecanismos para eludir la decisión de casos complicados.”¹⁷⁷

Por último, Gargarella favorece, dentro de lo que consideramos cambios estructurales, el diseño de un mecanismo institucional comprometido a recoger la opinión de las minorías afectadas o con la apertura de los canales necesarios para que los grupos injustamente afectados puedan ser oídos.¹⁷⁸ Esta propuesta, por supuesto, es una consecuencia del carácter irrefutablemente contramayoritario de la estructura de la Corte.

Carlos Nino advirtió, no obstante, la existencia del riesgo de que las decisiones mayoritarias favorezcan a intereses de la mayoría, dicho riesgo no es reducido si se mueve la capacidad de tomar decisiones a la minoría, lo cual produce un riesgo peor, que los intereses de la minoría fuesen los favorecidos.¹⁷⁹

El argumento de Nino no constituye una amenaza bajo los cambios estructurales y funcionales sugeridos por Gargarella, ni bajo una teoría de autolimitación fundamentada en la función interpretativa, ya que ambas prevén y son consistentes con otorgar mayor participación a las minorías. Y aunque dichas minorías en algunos casos pueden lograr producir una decisión a su favor, el proceso que origina dicha decisión no es automático y envuelve un considerable debate en un foro judicial y un posible derramamiento de dicha discusión al foro político, muchas veces esto convierte al primero en el segundo.

Proteger la posición de una minoría siempre conllevará el riesgo de favorecer en algún momento dicha minoría. Admitir lo contrario sería convertir dicha protección en una promesa vacía. Evitar este riesgo, si se elimina cualquier mecanismo que pueda resultar en una decisión a favor de una minoría poniendo en manos del opresor el absoluto e irrefutable derecho a tomar decisiones, sólo daría origen a una tiranía de la mayoría en su forma más pura.

Aún si el poder de toma de decisiones se mantiene tal como está, si consideramos la afirmación de Nino en cuanto a que mover el poder de decisión a una minoría no reduciría el riesgo de decisiones a favor de una mayoría sino que crearía un “riesgo peor” de una minoría favorecida, podría considerarse una ilusión numérica. A excepción de las pequeñas polis, en una democracia mayoritaria cara-a-cara, si recordamos el “reflejo del vampiro”, los representantes no constituyen una representación perfecta de la voluntad de la mayoría. Igualmente, los representantes constituyen

¹⁷⁷ Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia, caso *DeFunis vs. Odegaard*, 416 U.S. 312 (1974), pp. 312, 350, en Christopher A. Anzalone (editor), *Ob. cit.*, p. 43.

¹⁷⁸ Roberto Gargarella, *Ob. cit.*, p. 264.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 104.

por sí una minoría que puede ser manipulada y puesta al servicio de una minoría bajo la bandera de “la voluntad del pueblo.” Aquellos que controlan la mayoría de los representantes, controlarían todo, dejando así al descubierto que bajo el concepto tradicional de democracia aceptamos la existencia del riesgo que surge ante la situación de que aunque todas las minorías son iguales, la minoría comprendida por la mayoría de los representantes podría ser más igual que las otras.¹⁸⁰

Una vez aceptada la inclusión de la revisión judicial en una democracia representativa, y tomado para dicho análisis la relación histórica entre el control judicial y el concepto de democracia en la cuna tanto del control judicial como de la democracia presidencialista, procederemos al último capítulo de este ensayo, en el cual estudiaremos la relación entre la democracia presidencial en la República Dominicana y la justicia constitucional, reflejada en nuestra propia versión del control judicial, en el período comprendido entre la reforma constitucional del año 1994 y la reforma proclamada el 26 de enero de 2010.

3. JUSTICIA CONSTITUCIONAL, DEMOCRACIA PRESIDENCIAL Y PRESIDENCIALISMO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El sistema de gobierno presidencialista, implementado por primera vez en los Estados Unidos a partir de 1789¹⁸¹ se caracteriza principalmente, dentro del contexto de un Estado democrático liberal, por la existencia de un Ejecutivo monocrático unipersonal, elegido por sufragio universal (directo o indirecto) para un período fijo, con responsabilidad política limitada y sin capacidad de disolver el Poder Legislativo,

¹⁸⁰ La última oración de este párrafo constituye una paráfrasis constructiva del mandamiento que se mantiene luego de la abolición de la Granja de Animales: “Todos los animales son iguales, pero algunos animales son más iguales que otros.” George Orwell, *Animal Farm*, New York: Signet Classics 1996, p. 133.

¹⁸¹ José Francisco Peña Gómez, *La reelección: Fracaso de la democracia representativa a la luz del derecho constitucional*, Santo Domingo: Editora Universitaria, 2010, p. 20. Señala que es a partir de 1789 que rige la Constitución de 1787, habiéndose regido con anterioridad a dicha fecha y desde 1781 por los *Articles of Confederation*, los cuales no previeron la instauración de un Ejecutivo central.

convirtiéndose en co-partícipe de este en la función legislativa y con poder reglamentario propio.¹⁸²

Naranjo Mesa diferencia el *sistema presidencial* del *presidencialismo*, al clasificar a este último como una *deformación* del primero. Dicha deformación puede tener orígenes jurídicos-formales, en tanto que, aunque en el sistema presidencial se verifica un ligero balance a favor del Poder Ejecutivo, el presidencialismo implicaría una hipertrofia de la función Ejecutiva que hace desaparecer prácticamente los controles sobre la misma. Esta hipertrofia puede ser fáctica, originada por el abuso de la función Ejecutiva de poderes extraordinarios consagrados en la Constitución; o puede constituirse como un fenómeno de carácter sociológico, derivado del acentuado paternalismo que pueda caracterizar a las jefaturas de Estado llegándose a atribuirle una connotación mesiánica a la figura presidencial, frecuente en los países en vías de desarrollo.¹⁸³

De lo anterior, es claro advertir que el presidencialismo lleva consigo una connotación negativa, que sólo ha logrado acrecentar con los años. Así, para Landa, “el más caracterizado gestor de la crisis de la democracia representativa ha sido el *presidencialismo*, en tanto ha actuado como una perniciosa forma de gobierno sin eficacia social.”¹⁸⁴

Mientras, para Linz, la separación de poderes ha sido uno de los productos de exportación más peligrosos de los Estados Unidos de América, especialmente al sur de la frontera,¹⁸⁵ ya que esta va de la mano con la institución de un sistema presidencial con facultades que constituyen al Ejecutivo en la función principal de la división tripartita.

En República Dominicana importamos conjuntamente, del modelo de los Estados Unidos de América, la revisión judicial y el principio de separación de los poderes, principalmente la separación entre producción (Congreso) y ejecución (Ejecutivo) de las leyes —aunque no necesariamente de manera absoluta en el primer caso, reservando el Ejecutivo una participación política en el proceso de creación de las leyes—. Duarte y Espinal identifican los orígenes de un *presidencialismo extremo* en las disposiciones del Art. 55 de la Constitución de 1844, cuya redacción se mantuvo

¹⁸² Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá: Temis, 1997, pp. 305-308.

¹⁸³ *Ibid.*, pp. 309-310.

¹⁸⁴ César Landa Arroyo, *Tribunal constitucional y estado democrático*, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, p. 426.

¹⁸⁵ Juan Linz, citado por Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, p. 645. Ackerman llama la “pesadilla linzian”, en honor a Linz, al *rompimiento constitucional* que provocaría un Ejecutivo frustrado que desbanda congresos intransigentes a los fines de instalarse como *caudillos* con el apoyo militar o plebiscitos extra-constitucionales, pesadilla de ingobernabilidad que a juicio de Ackerman ha afectado casi todos los países de América Latina en un momento u otro.

históricamente y con pocas variaciones hasta las reformas de 1994 y 2002. La redacción de dicho artículo se ha caracterizado históricamente por una centralización del poder estatal y la administración central en manos del Poder Ejecutivo como jefe de la administración pública, otorgándole amplios poderes sobre la estructuración y aprobación del presupuesto nacional, capacidad reconocida y ampliamente utilizada para la expedición de decretos de aplicación general y facultad de intervenir o incidir en los gobiernos municipales.¹⁸⁶

Esta primacía del Ejecutivo no es más que una consecuencia verificable, según Meyer, en todos aquellos países que adoptaron el sistema presidencialista de los Estados Unidos de América y cuyas razones gravitan entre los siguientes elementos: (I) la *unipersonalidad* del cargo, facilitando la unidad de criterio y acción, (II) su *legitimidad* democrática directa, en tanto que la figura presidencial es electa de manera directa *a nivel nacional*, apareciendo como una superlegitimidad ante los demás cargos electivos, y (III) su *centralidad*, que personifica, si se quiere, la soberanía nacional y conjuga las funciones de jefe de Estado y gobierno.¹⁸⁷

Pero los peligros del sistema presidencial atribuidos por Meyer a características propias de la función Ejecutiva tradicional, se han acentuado en los últimos años por coyunturas que, a juicio de Ackerman, no pudieron ser previstas por los redactores de la Constitución federal de los Estados Unidos, primera en establecer dicho sistema.¹⁸⁸ Entre estas coyunturas se encuentran el *extremismo*, es decir, el alejamiento del Ejecutivo del pueblo y sus otros representantes —el Congreso—, constituyendo un extremismo estructural, en tanto que se caracteriza por la contradicción de posiciones más que por su contenido. También agrega una *política irrazonable*, generada como consecuencia del extremismo y la decadencia de la profesionalidad en los medios de comunicación. Esto permite al Ejecutivo imponerse a la oposición a través de frases demagógicas (*soundbites*) y la guerra mediática. Y finalmente, el *unilateralismo* del Ejecutivo, que le permite actuar primero y posteriormente ser “corregido” por una ley del Congreso o una declaratoria de inconstitucionalidad del Judicial, pero que unido a un aparato burocrático encargado de crear un aura previa de super-legitimidad y, en algunos casos como el estudiado por Ackerman en los Estados Unidos, de

¹⁸⁶ Isis Duarte y Rosario Espinal, “Reformas políticas en América Latina: República Dominicana” en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 870-873. Disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/22.pdf>>. Accedido el 23 de enero de 2011.

¹⁸⁷ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, n.º 2, abril – junio, 1993, p. 58.

¹⁸⁸ Bruce Ackerman, *The decline and fall of the American Republic*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010, pp. 16-38.

constitucionalidad que pudieran afectar el ya débil carácter legítimo de la revisión judicial.¹⁸⁹

En consecuencia, asumiendo que el *presidencialismo* no es más que un fenómeno en potencia de todo sistema presidencialista, entonces cuál, sería la pregunta, es el detonante o el proceso que provoca dicha hipertrofia, si es que siquiera ha existido dicho proceso de cambio en el sistema político dominicano.

Del excelso trabajo realizado por Flavio Darío Espinal en su obra *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, podemos advertir claramente que el compromiso liberal derivado del pensamiento duartiano, e incluido en la Constitución de 1844, se vio coartado por la fuerza política de Santana ya que este provocó la inclusión de ciertas “disposiciones transitorias” que prácticamente nulificaban las disposiciones liberales de dicha Constitución a favor de provisiones autoritarias,¹⁹⁰ disposiciones logradas por la fuerza —militar en este caso— para favorecer el gobierno de la fuerza que luego sería encabezado por el mismo Santana.

La vida política dominicana iniciada el 6 de noviembre de 1844, hasta 1961 —un período de 117 años— se vio envuelta en gobiernos cortos, autoritarios e inestables, donde los escasos o quizás el único esfuerzo liberal¹⁹¹ perduró menos de un año, una anexión a España por dos años, ocho años de ocupación por una potencia extranjera¹⁹² y 41 años de gobierno dictatorial.¹⁹³

Con posterioridad al tiranicidio de 1961 con el que se puso fin al régimen trujillista, el fracaso del experimento democrático-liberal que constituyó la reforma constitucional de 1963 fue acentuado por el golpe de Estado contra el primer gobierno electo democráticamente en los últimos 30 años. Dicho golpe de Estado fue seguido por una guerra civil y una nueva intervención de los Estados Unidos de América que

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 39-40.

¹⁹⁰ Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo: PUCMM, 2001, pp. 62-68.

¹⁹¹ José Francisco Peña Gómez, *Ob. cit.*, p. 73. Se refiere al caso del patriota cibaëno Ulises Francisco Espaillat, quien fue electo el 24 de marzo de 1876 y para el 5 de octubre de ese mismo año se constituyó una Junta Gubernativa donde se desconocía su Gobierno, y para el cual la sed de oro del pueblo fue mayor que la sed moral y regeneradora que trató de ahogar, siendo la incomprensión de dicha política por un medio corrompido e ignorante, a juicio de Peña Gómez, la principal causa del fracaso de Espaillat.

¹⁹² La ocupación realizada por los Estados Unidos de América desde 1916 hasta 1924.

¹⁹³ En adición a los gobiernos cortos que presidió, Ulises Heureaux gobernó con poderes dictatoriales desde 1889 hasta 1899, año de su muerte en manos de un grupo liderado por Ramón Cáceres y Horacio Vásquez; mientras que Rafael Leónidas Trujillo Molina encabezó la más férrea dictadura en nuestra historia republicana desde 1930 hasta su ajusticiamiento en 1961.

desemboca en la instauración de los 12 años de un gobierno balaguerista con marcado corte autoritario y amparado en la Constitución de 1966. Estos acontecimientos que se suceden en un corto espacio de tiempo, dejan poco espacio a la imaginación y a la razón para determinar una clara división entre *sistema presidencial* y *presidencialismo* en el desarrollo de nuestro proceso político.

Pero todavía treinta años después, para 1995, encuestas realizadas por estudiosos del sistema político y la democracia dominicana revelaban que “el 76.4% de los dominicanos piensa que un buen presidente es como un padre que resuelve sus problemas; el 66.5% de los encuestados expresó que prefieren el orden a la democracia; y el 50.4% dijo que un líder fuerte haría más por el país que todas las leyes y las instituciones juntas.”¹⁹⁴ Así, para algunos, este autoritarismo arraigado en la cultura del dominicano y ejercido por la institución política que por sus características propias más se presta para ello, tiene un fundamento cultural, basado en una “cultura de la dominación” originada por la dominación de la identidad cultural criolla africana por la identidad cultural criolla española, unida a la dificultad histórica de las relaciones con la República de Haití y el uso político-ideológico dado a dicha dificultad.¹⁹⁵

A nuestro juicio, más que un proceso de hipertrofia que iniciara en un sistema presidencial para degenerar en un *presidencialismo*, ambos conceptos han estado unidos como siameses por el torso de la cultura autoritaria que ha sido acentuada desde el nacimiento de nuestra República por el devenir histórico y las figuras que tradicionalmente han dominado el escenario político.

Como consecuencia de lo aquí expuesto, entendemos que la evaluación del papel de la justicia constitucional en la democracia presidencial dominicana durante el período 1994-2010 debe tomar en consideración este *síndrome de doble personalidad institucional* que mantiene a nuestro Poder Ejecutivo entre las características de un sistema presidencial y aquellas del presidencialismo.

3.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA “NUEVA” SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Antes de abordar la reforma constitucional de 1994, es procedente hacer algunas acotaciones previas y breves sobre la situación de la justicia

¹⁹⁴ Véase Isis Duarte, Ramonina Brea y Ramón Tejada Holguín, *La cultura política de los dominicanos. Entre el autoritarismo y la democracia*, Santo Domingo: PUCMM-PID, 1995.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 90.

constitucional y su posición frente al Poder Ejecutivo con anterioridad a la misma.

En la opinión de Espinal, bajo la Constitución de 1966 “en lugar de convertirse en un efectivo instrumento de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, el Poder Judicial se convirtió en un instrumento sumiso al Poder Ejecutivo, por lo que no pudo jugar su papel como contenedor de los abusos y excesos del poder político...”¹⁹⁶ convirtiéndose el modelo constitucional adoptado en 1966 en la base para la creación de un presidencialismo excesivo¹⁹⁷.

Uno de los elementos que contribuyeron a la debilidad institucional del Poder Judicial en la referida reforma constitucional, en adición a su subordinación y ausencia de independencia presupuestaria y el control de la designación de estos por el Senado¹⁹⁸, lo constituyó la ausencia formal del control de la constitucionalidad de las leyes, no obstante haber sido propuesta la modalidad de control mediante acción directa por el vocero del Partido Revolucionario Dominicano en la Asamblea Nacional como mecanismo de balance a la mayoría reformista en los demás niveles del gobierno.¹⁹⁹

El control de la constitucionalidad había existido en nuestro ordenamiento constitucional bajo la forma difusa o de excepción—*Judicial Review*— desde la Constitución de 1844 (Art. 125), siendo establecido en la Constitución de 1924 un control concentrado en la Suprema Corte de Justicia mediante acción directa en dos escenarios: (i) ante la existencia de una controversia entre partes o (ii) si la norma cuya inconstitucionalidad se alegaba era atentatoria de los derechos individuales consagrados en la Constitución.²⁰⁰ Sin embargo, dicha variación del control concentrado, con alto grado de carácter político debido a su carácter abstracto, desapareció del ordenamiento jurídico dominicano hasta la reforma constitucional de 1994.²⁰¹ Dicha ausencia fue de notable percepción en las aguas turbulentas de las elecciones celebradas en el año 1978 y que pondrían fin a la denominada “era de los 12 años” del Dr. Joaquín Balaguer, cuando la Suprema Corte de Justicia declaró inadmisibles una acción directa de inconstitucionalidad debido “a que no existe entre nosotros recurso de

¹⁹⁶ Flavio Darío Espinal, *Ob. cit.*, p. 211.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Manuel A. Amiama, *Ob. cit.*, p. 164.

¹⁹⁹ Flavio Darío Espinal, *Ob. cit.*, p. 211.

²⁰⁰ Miguel A. Valera Montero, *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana*, Santo Domingo: Capeldom, 1999, pp. 21-26.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 27.

inconstitucionalidad, por vía principal.”²⁰²Aunque fuese al final del período, la reforma de 1966 dio sus frutos al gobernante saliente.

La reforma constitucional de 1994, estuvo marcada desde su nacimiento como parte del mecanismo establecido en el famoso *Pacto por la Democracia*, para solucionar el conflicto político que se presentó debido a un alegado fraude electoral cometido por el entonces oficialista Partido Reformista Social Cristiano en las elecciones generales de mayo de ese mismo año. A pesar de estas circunstancias, la reforma de 1994 incluyó una serie de cambios relativos al Poder Judicial que en su momento crearon una nueva esperanza en el mismo. Entre estos cambios podemos resaltar la creación del Consejo Nacional de la Magistratura para designar los jueces del más alto tribunal (Art. 64, Párr. I), sobre quienes a su vez recaería la designación de los demás jueces de los tribunales del orden judicial (Art. 67.4); reconocimiento expreso de su autonomía administrativa y presupuestaria (Art. 63); la reserva de ley para el establecimiento de la carrera judicial (Art. 63, Párr. I); la consagración de la inamovilidad de los jueces (Art. 63, Párr. III); y el establecimiento de la acción directa en inconstitucionalidad, entre otras, por *parte interesada* (Art. 67.1, *in fine*).²⁰³

En lo que se refiere al control de la constitucionalidad mediante acción directa, los vestigios del régimen político anterior a la reforma de 1994 se dejaron sentir inmediatamente, pues la Suprema Corte de Justicia, encabezada en dicho momento por el Magistrado Néstor Contín Aybar, fue categórica y constante al restringir el alcance del control político tanto en su objeto y como en su legitimación. En cuanto a su objeto, fue la posición de esta Corte que el nuevo Art. 67.1 se refería exclusivamente a la “constitucionalidad de las leyes,” y había que entender este concepto de “ley” en su sentido estricto, es decir, como “las disposiciones de carácter general aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Presidente de la República”²⁰⁴. La Suprema excluía así los actos reglamentarios propios del Poder Ejecutivo, los decretos, no obstante el Art. 46 de dicha Constitución los declaraba nulos de pleno derecho en caso de ser contrarios a la misma. Dicha nulidad estaría limitada a ser declarada mediante el control difuso o de excepción, el cual en sus efectos se limita a la inaplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se alega al caso en que es planteada, por lo que jurídicamente la violación a la norma constitucional se mantiene con la vigencia del acto.

²⁰² Miguel A. Valera Montero, *Hacia un nuevo concepto de Constitución: Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910–2004)*, Santo Domingo: Capeldom, 2006, p. 342.

²⁰³ Véase, Constitución de la República Dominicana, dada y proclamada el 14 de agosto de 1994.

²⁰⁴ Miguel A. Valera Montero, *El control concentrado de la constitucionalidad*, p. 84.

En cuanto a la legitimación activa, la Suprema Corte actuante en el período 1994-97 interpretó el concepto de *parte interesada* en su sentido procesal estricto, apegado más al procedimiento civil ordinario que al constitucional, al definir esta como “aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional.”²⁰⁵ Si combinamos ambas interpretaciones, la Suprema Corte de Justicia nunca podría conocer mediante acción directa a un decreto del Poder Ejecutivo y expulsar lo del ordenamiento, pues aún si se cumplen con los requisitos de legitimación activa, el mismo caería fuera del objeto de la acción.

Cabe aclarar que esta posición fue inicialmente adoptada por la “nueva” Suprema Corte de Justicia designada por el Consejo Nacional de la Magistratura en sus decisiones dictadas como resultado de acciones directas de inconstitucionalidad al amparo del reformado Art. 67.1, hasta una sentencia dictada el 6 de agosto de 1998²⁰⁶. En dicha sentencia, la Suprema Corte varió ambos criterios mantenidos desde la Corte de Contín Aybar, ampliando la legitimidad activa al extremo de admitir como parte interesada a cualquier persona “que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad (...) para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria”²⁰⁷, y además la Corte admitió el derecho de toda persona a “erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud de la supremacía de la Constitución,”²⁰⁸ a la vez que interpretó el concepto de “leyes” utilizado en el Art. 67.1 en sentido lato, es decir, comprensivo de toda “norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes.”²⁰⁹

Con el cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia, apenas un mes antes de decidir sobre la constitucionalidad de ciertos artículos de las Leyes n.º 169-97 del 2 de agosto de 1997 Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y n.º 327-98 del 11 de agosto de 1998 de Carrera Judicial,²¹⁰ esta se constituye en un guardián abstracto de la constitucionalidad de los

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 133.

²⁰⁶ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 1 del 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial n.º 1053.6.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 8 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial n.º 1,054.44 Donde se declara la inconstitucionalidad o nulidad *erga omnes* de las disposiciones del Art. 17 de la Ley n.º 169-97 Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y Arts. 3, 14 y sus párrafos I, II, III, IV y V de la Ley n.º 327-98 de Carrera Judicial, por ser estos incompatibles con los principios de inamovilidad de los jueces y no retroactividad consagrados en la Constitución.

actos de los poderes públicos y, por tanto de la supremacía de la Constitución, en un país donde el orden jurídico siempre ha dado supremacía entre sus iguales al Poder Ejecutivo. Pero este paso de avance jurisprudencial sería fútil, si efectivamente en el ejercicio de dicho poder de control la Corte no actúa como un verdadero freno y contrapeso al Ejecutivo en cuanto a la constitucionalidad de sus actuaciones se refiere, lo cual será objeto de análisis en el acápite siguiente.

3.2 LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL AL SERVICIO DEL EJECUTIVO O COMO CONTRAPESO: UN ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Es usual que ante el ejercicio de una facultad con incidencia política, como es la que se deriva del control de la constitucionalidad mediante acción directa atribuida a nuestra Suprema Corte de Justicia en la reforma constitucional de 1994, esta se pueda ver influenciada en sus decisiones por las posiciones de las fuerzas políticas del momento.

Incluso, ha sido señalado que con particularidad en los regímenes autoritarios, “no ha sido infrecuente que tribunales constitucionales, dado el poder que tienen asignados, lejos de garantizar el Estado de derecho, hayan sido los instrumentos utilizados por regímenes autoritarios para demoler sus bases.”²¹¹

Aunque en la última década nuestra Suprema Corte de Justicia ha dictado algunas decisiones controversiales y de alto contenido político, tales como las sentencias n.º 9 del 14 de diciembre de 2005²¹² y la n.º 6 del 22 de octubre de 2008²¹³ en las cuales decide, respectivamente, la constitucionalidad de ciertos artículos de la Ley n.º 285-04 del 27 de agosto de 2004 sobre Migración y la Resolución del Congreso Nacional n.º 3874 del 10 de julio de 1954 que aprobó el Concordato entre la Santa Sede y el Estado Dominicano, pocas son las que involucran al Poder Ejecutivo, aunque el balance se arroja a su favor, pues de 28 decisiones que revisan

²¹¹ Allan R. Brewer-Carías. “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: El caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, disponible en <[http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20599.%20JUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20Y%20DEMOLICI%C3%93N%20DEL%20ESTADO%20DE%20DERECHO.%20Seminario%20EGE,%20marzo%202009.doc\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20599.%20JUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20Y%20DEMOLICI%C3%93N%20DEL%20ESTADO%20DE%20DERECHO.%20Seminario%20EGE,%20marzo%202009.doc).pdf)>, accedido el 9 de enero de 2011, en el que se realiza un análisis de las decisiones de la Sala Constitucional en el período 1999-2009, sosteniendo la posición de que dicha Sala ha falseado el contenido de la Constitución venezolana mediante mutaciones fraudulentas e ilegítimas del texto constitucional.

²¹² República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 9 del 14 de diciembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,141, p. 77.

²¹³ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 6 del 22 de octubre de 2008, Boletín Judicial n.º 1,175, p. 37.

la constitucionalidad de decretos o reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, sólo cuatro han sido desfavorables, y de estas cuatro, dos de ellas corresponden a un decreto cuya inconstitucionalidad era clara más allá de la duda razonable.²¹⁴

Un grupo de 13 decisiones se refieren a la facultad del Poder Ejecutivo de expropiar inmuebles por causa de utilidad pública dictadas entre 1998 y 2005. No obstante el numeral 13 del Art. 8 de las Constituciones de 1994 y 2002 reconocer de manera expresa que nadie puede ser privado del derecho de propiedad “sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente”, nuestra Suprema Corte de Justicia ha deferido a favor de “las normas y procedimientos mediante los cuales debe resolverse jurídicamente la situación planteada.”²¹⁵ Y todavía más explícita, la Suprema ha reiterado que “en los casos de expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública que se dispongan en virtud de la Constitución y de la ley, se trata del ejercicio de una facultad que la Ley Sustantiva del Estado confiere al Poder Ejecutivo, cuyo decreto al respecto no puede al mismo tiempo resultar inconstitucional; que la falta de pago previo de los inmuebles objeto de expropiación, no justifica el ejercicio de la acción en declaratoria de inconstitucionalidad a que se contrae la instancia de los impetrantes, dado que, tratándose en tales casos de una venta forzosa, el expropiado puede demandar el pago del precio convenido o establecido y en relación con las irregularidades en que se haya incurrido en el procedimiento de expropiación, incluyendo el decreto, la acción pertinente es la de nulidad y no la de inconstitucionalidad.”²¹⁶

²¹⁴ Véase República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 4 del 19 de mayo de 1999, Boletín Judicial n.º 1,062, p. 60 y sentencia n.º 6 del 16 de junio de 1999, Boletín Judicial n.º 1,063, p. 76. En estas decisiones, respectivamente, la Corte declara la inconstitucionalidad del decreto n.º 295-94 que estableció el famoso “impuesto de salida” en los aeropuertos y declaró inadmisibles un recurso de oposición intentado por la Comisión Aeroportuaria y el Estado Dominicano contra la referida sentencia n.º 4.

²¹⁵ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 6 del 24 de enero de 2001, Boletín Judicial n.º 1,082, p. 78.

²¹⁶ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 10 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial n.º 1,054, p. 61; sentencia n.º 1 del 7 de febrero de 2001, Boletín Judicial n.º 1083, p. 3; sentencia n.º 2 del 7 de marzo de 2001, Boletín Judicial n.º 1084, p. 11; sentencia n.º 1 del 3 de octubre de 2001, Boletín Judicial n.º 1,091, p. 3; sentencia n.º 1 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099, p. 3; sentencia n.º 5 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099, p. 38; sentencia n.º 6 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099, p. 42; sentencia n.º 5 del 9 de abril de 2003, Boletín Judicial n.º 1,109, p. 52; sentencia n.º 2 del 4 de agosto de 2004, Boletín Judicial n.º 1,125, p. 8. En la cual, adicionalmente, niega legitimación activa al impetrante por ser una sucesión y carecer de personalidad

En un razonamiento alejado de toda lógica y razonabilidad, la Corte ha intentado justificar la constitucionalidad de una actuación del Ejecutivo en la facultad que recibe de la misma Constitución para realizar dicha acción, lo cual sería aceptable si el vicio fuera exclusivamente uno de competencia constitucional, pero no así respecto a un vicio material de contenido, el cual trata de descartar o minimizar mediante la posibilidad de la demanda en cobros de una *venta forzosa*, y el agotamiento de otras vías de procedimiento, lo cual podría aceptarse en los “casos de calamidad pública”, excepción prevista por las citadas constituciones al pago previo.²¹⁷

En relación a otros casos que involucran el derecho fundamental de propiedad de individuos así como el derecho al trato igualitario, la Corte falló a favor de la constitucionalidad de un decreto que extendió límites del Parque Nacional Mirador Norte a los fines de autorizar la construcción de un Parque Jardín Cementerio bajo la responsabilidad del Patronato del referido parque porque no contenía ninguna situación de privilegio que lleve atentado al trato igualitario.²¹⁸ También declaró conforme a la Constitución otro decreto que revoca la autorización de venta de una vivienda —venta que había sido autorizada mediante un decreto previo y respecto de la cual el beneficiado había avanzado una parte del precio— para otorgar el beneficio a otra persona ya que el afectado e impetrante de la acción no depositó pruebas de que dicha venta había sido aprobada por el Congreso Nacional como lo exige la Constitución vigente, sino que estaba reclamando un derecho bajo el cumplimiento de requisitos puramente de derecho civil.²¹⁹

Quizás uno de los temas de recurrencia y de extrema importancia en la jurisprudencia de la Corte es la facultad del Ejecutivo de designar o remover funcionarios de la Administración Pública y la de llenar las vacantes de Síndicos, esta última es todavía más importante, pues los síndicos son de elección directa a nivel municipal.

Respecto a la primera, cabe resaltar la decisión de la Corte en la cual declaró la no conformidad con la Constitución del párrafo 4 del Art. 81 de la Ley n.º 153-98 del 27 de mayo de 1998 General de Telecomunicaciones, el

jurídica *per se* para actuar en justicia; sentencia n.º 9 del 17 de noviembre de 2004, Boletín Judicial n.º 1,128, p. 58; sentencia n.º 1 del 2 de noviembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,140, p. 3.

²¹⁷ A nuestro mejor entender, la Corte ha sido tímida al momento de definir o ampliar sobre su interpretación de “casos de calamidad pública”, limitándose en un caso a hacerlo inclusivo de un “Estado calamitoso desde el punto de vista financiero.” Véase William C. Headrick, *Compendio Jurídico Dominicano*, Santo Domingo: Taller, 2000, p. 264.

²¹⁸ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 5 del 25 de enero de 2006, Boletín Judicial n.º 1,142, p. 31.

²¹⁹ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 1 del 1ro. de marzo de 2000, Boletín Judicial n.º 1,072, p. 3.

cual establecía la inamovilidad de los miembros del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), pues al estar encargado el Poder Ejecutivo de la designación de dichos miembros por mandato del párrafo 1 del Art. 81 de la referida ley, dicho mandato debe ejercerlo con todos los atributos que le reconoce al Ejecutivo el Art. 55 de la Constitución de 1994, es decir, incluía la facultad discrecional de removerlos, ya que “ninguna norma de carácter adjetivo, como la Ley n.º 153-98 puede, sin estar afectada de inconstitucionalidad, llevar limitaciones a una prerrogativa reconocida por una expresa atribución constitucional.”²²⁰

En relación a la facultad que otorga el numeral 11 del Art. 55 de las Constituciones de 1994 y 2002 al Poder Ejecutivo para llenar las vacantes en los cargos de Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, la Corte admitió la facultad del Ejecutivo de revocar por decreto posterior un decreto anterior designando las autoridades municipales del municipio de Villa Hermosa, provincia La Romana, se establecía que mediante dicha actuación el Ejecutivo no procedió a una sustitución, sino que sólo se limitó a revocar un decreto, lo cual es una facultad discrecional en virtud de sus atribuciones constitucionales.²²¹ La Corte no entró en detalles sobre los posibles efectos derogatorios del decreto posterior, ni sobre la posibilidad de que mediante actuación separada se produjera la designación de nuevas autoridades.

Más adelante, en mayo de 2006 la Corte declaró inconstitucional un decreto del Ejecutivo designando un nuevo Síndico para el municipio de Las Yayas, pues existía un decreto dos años anterior que designaba otra persona a dicho cargo, y establecía que la inconstitucionalidad se debía a que la posición no se encontraba vacante.²²² Ahora bien, en octubre de ese mismo año la Corte admitió la facultad de que el Ejecutivo designara las autoridades municipales del distrito municipal de El Pino, provincia Dajabón, pues las mismas “no fueron electas por el sistema de sufragio en las elecciones municipales de mayo del 2002 al no haberse incluido este nuevo municipio dentro del padrón electoral, por lo que resulta evidente que los cargos municipales de dicho municipio se encontraban vacantes, lo que facultaba al Presidente de la República para ejercer la prerrogativa consagrada en el Art. 55 de la Constitución de la República en su numeral

²²⁰ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 9 del 9 de agosto de 2000, Boletín Judicial n.º 1,077, p. 47.

²²¹ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 14 del 30 de noviembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,140, p. 75.

²²² República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 6 del 17 de mayo de 2006, Boletín Judicial n.º 1,146, p. 48.

11”²²³ y estableció por otra sentencia a cargo del accionante contra el decreto la carga de probar que el cargo a síndico no se encontraba vacante.²²⁴

A nuestro entender, la Corte dictó un fallo incorrecto y gravísimo, al permitir la designación de dichos funcionarios electivos sin que interviniera primero una elección municipal que designara a los primeros ocupantes al cargo, pues la misma deja la puerta abierta a que el Ejecutivo sustituya la voluntad de los municipios.

Más aún, la Corte debió partir de la redacción del referido numeral 11 del Art. 55, el cual establecía lo siguiente: “11.- Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de Suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el Partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente.” De la redacción trascrita se desprenden algunas preguntas que queremos dejar en la mente del sujeto lector respecto a este fallo evidentemente complaciente: si no hubo funcionarios originalmente electos por el sistema de sufragio en las elecciones municipales de 2002, ¿Cómo ocurriría una vacancia del cargo, es decir, quién lo dejaría vacante? ¿Qué partido, si alguno, estaría legitimado para someter la terna que requiere el arriba copiado artículo? Cada vez que se establezca un municipio o distrito municipal por ley ¿quedará a cargo del Ejecutivo llenar administrativamente esas “vacantes de origen” hasta que se realicen elecciones democráticas municipales?

Al parecer estas interrogantes preocuparon también al Congreso Nacional, el cual al dictar la Ley n.º 58-07 que creaba el municipio de Sabana Iglesia, utilizó la figura del *vacatio legis* para condicionar la entrada en vigencia de la misma a la celebración de elecciones de conformidad con las previsiones del Art. 82 de la Constitución de 2002. Es decir, que dicha ley entraría en vigencia el 16 de mayo de 2010 apoderando a los primeros ocupantes a ser elegidos por sufragio universal. Ahora bien, no obstante esta situación, el Ejecutivo procedió a designar dichas autoridades, y en un fallo de proporciones bíblicas digno de Poncio Pilatos, la Corte, aún habiendo reconocido en su propia sentencia la extemporaneidad de la actuación del Ejecutivo, declaró que la cuestión de la cual había sido apoderada no se trataba de una inconstitucionalidad, sino “una de pura ilegalidad cuyo conocimiento y decisión por vía directa, como se ha dicho, escapa a

²²³ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 9 del 11 de octubre de 2006, Boletín Judicial n.º 1,151, p. 63.

²²⁴ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 10 del 11 de octubre de 2006, Boletín Judicial n.º 1,151, p. 67.

la competencia de esta Corte”,²²⁵ y evitó así resolver sobre la competencia constitucional del Ejecutivo y arrojó la cuestión a manos de los tribunales administrativos, mientras, debido a la presunción de legalidad y constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, el referido decreto mantenía su plena vigencia.

Finalmente, existen dos fallos de gran trascendencia que ameritan mención.²²⁶ En el primero de estos, la Corte varió su criterio de “concepto de ley” a los fines de admitir una acción directa de inconstitucionalidad elevada por el entonces presidente Ing. Hipólito Mejía, creando jurisprudencialmente una especie de “control previo” de la constitucionalidad. La Corte sostuvo en dicho fallo lo siguiente:

que el Art. 67, inciso 1, de la Constitución de la República dispone que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer en única instancia de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada; que esa disposición ha sido interpretada en sentido lato y, por tanto, comprensiva, al tenor del mandato del Art. 46 de la misma Constitución, además de la ley emanada del Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, de todos los actos que, dentro de sus atribuciones, emitan los poderes públicos reconocidos por la Constitución y las leyes; que de ello resulta que si bien una ley del Congreso Nacional, no promulgada ni publicada por el Poder Ejecutivo, no adquiere, en principio, su fuerza obligatoria hasta que tales requisitos hayan sido satisfechos, no menos cierto es que las leyes votadas por el Congreso Nacional,

²²⁵ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 13 del 6 de julio de 2008, *Boletín Judicial* n.º 1,172, p. 81.

²²⁶ En adición a los que serán comentados en este párrafo, completan los 28 fallos seleccionados de un total de 263 revisados para fines de este trabajo dictados por la Suprema Corte de Justicia en el período 1994-2009, la declaratoria de constitucionalidad del Art. 125 del Reglamento n.º 824 dictado por el Poder Ejecutivo para reglamentar la aplicación de la ley n.º 1,951 del 7 de marzo de 1949 por no ser violatorio a la libertad de expresión, y la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto n.º 798-02 del 14 de octubre de 2002 que autorizaba a la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) a emitir, administrar, cobrar y controlar las multas con motivos de infracciones por violación a la Ley n.º 241 sobre Tránsito de Vehículos, por ser dicho decreto violatorio a los Arts. 8, literal J, y 37, numeral 10, de la Constitución por constituir la multa una sanción condenatoria que debe ser impuesta por un tribunal de justicia después de un juicio en el cual se garantice el derecho de defensa. Véanse, respectivamente, Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 2 del 14 de abril de 1999, *Boletín Judicial* n.º 1,061, p. 42; y Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 5 del 10 de noviembre de 2004, *Boletín Judicial* n.º 1,128, p. 27.

por el hecho de no estar promulgadas y publicadas por el Poder Ejecutivo, conforme al Art. 55, inciso 2, de la Carta Fundamental del Estado, no dejan de constituir un acto propio, el más característico, del Poder Legislativo, independientemente de que haya recibido o no la sanción que en virtud del canon citado corresponde impartir al Presidente de la República; que desde esa perspectiva la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de la acción de que se trata, constituyéndose en la especie en control preventivo de la constitucionalidad de la ley sometida a su examen por el Presidente de la República, en uso de la facultad que le reconoce el Art. 67, inciso 1, parte *in fine*, de la Constitución, ya citado;...²²⁷

El referido caso permitió al Poder Ejecutivo presentarse como un fiel ejecutor de su juramento de entrada en funciones de “cumplir y hacer cumplir” la Constitución de la República, a la vez que amplió la competencia en razón del objeto para la Suprema Corte de Justicia en un momento en que el debate político se encontraba enardecido por las propuestas de reforma a la Constitución para permitir al entonces Presidente optar por un período adicional y habilitar la reelección. Si en algún momento este caso estuvo relacionado con una supuesta oposición a la reelección, entonces su objetivo último no fue logrado. Mediante la aprobación de la Ley n.º 73-02 del 20 de junio de 2002 se declaró la necesidad de modificar los Art. 49, 89 y 90 de la Constitución de 1994 a los fines siguientes: eliminar los colegios cerrados; eliminar la exigencia de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en las Asambleas destinadas a elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, y establecer que el Presidente de la República pueda optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo (Art. 2 de la Ley 73-02).

No faltaron las acciones de inconstitucionalidad contra la referida Ley 73-02, como la interpuesta por los Doctores Franklin García Fermín y Luis Gómez Pérez mediante instancia de fecha 5 de julio de 2002, caso que fue decidido por la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia del 7 de agosto de 2002, prácticamente dos semanas después de la proclamación de la reforma constitucional el 25 de julio de 2002, lo cual le permitió a la Corte rechazar la acción pues la reforma se había consumado.²²⁸ Resulta curioso cómo la sentencia dictada contra una ley aprobada pero no publicada y sometida por el Poder Ejecutivo en fecha 28 de diciembre de 2001

²²⁷ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 1 del 3 de enero de 2002, *Boletín Judicial* n.º 1,094, p. 3

²²⁸ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 1 del 7 de agosto de 2002, *Boletín Judicial* n.º 1,101, p. 3.

fue fallada el 3 de enero de 2002, lo cual es sustentado por la Corte bajo el argumento de que el Presidente cuenta con un plazo de ocho días para ejercer su poder de veto; mientras que tomó poco más de un mes decidir sobre la instancia de una ley promulgada y aprobada cuya ejecución era inminente. Si se considera que en el primer caso, la Corte hubiese podido todavía conocer de una acción popular contra la referida ley si el Presidente hubiese optado por promulgarla y ordenar su publicación, ¿Cuál de los dos casos tenía más urgencia? Cabe aclarar que a la fecha de dichas decisiones, no existía disposición constitucional ni una ley adjetiva que estableciera una fecha o plazo determinados dentro de los cuales se debe fallar una acción directa de inconstitucionalidad, por lo que la rapidez del fallo quedaba a la discreción de los jueces de la Suprema Corte.

El segundo de estos últimos dos fallos meritorios, aunque no involucra un acto reglamentario del Ejecutivo, sí involucra la suscripción de un poder especial para que el Director de la Oficina de Ingenieros y Supervisores de Obras del Estado, adscrita al Poder Ejecutivo, suscribiera en representación del Gobierno Dominicano un contrato con la empresa The Sunland Corporation, R.D., S.A., así como el contrato intervenido entre estos para el financiamiento de ciertas obras por un valor total de hasta US\$130,000,000.00. Cabe aclarar también que la instancia que dio origen al caso fue depositada el 15 de octubre de 2007, y que el 28 de noviembre de 2007 las partes que suscribieron el contrato atacado firmaron un documento que resolvía y dejaba sin efecto de mutuo acuerdo el referido contrato suscrito el 15 de mayo de 2006.²²⁹

En adición al tiempo que tardó para fallar el caso —más de un año calendario—, declarando la acción inadmisibles por falta de calidad, la decisión contó con tres votos disidentes²³⁰ y cinco votos salvados²³¹, es decir

²²⁹ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 12 del 18 de diciembre de 2008, *Boletín Judicial* n.º 1,177, p. 64.

²³⁰ En su voto disidente, los magistrados Ana Rosa Bergés Dreyfous, Eglys Margarita Esmurdoc y Julio Aníbal Suárez rechazaron la declaratoria de inadmisibilidad mediante la variación del criterio de “parte interesada” para excluir un caso especialísimo de cumplimiento de formalidades constitucionales sin justificación jurídica alguna y advirtieron que “al adoptar el criterio de que la inconstitucionalidad o nulidad de un acto comprendido en el Art. 46 de nuestra Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite requerido, sólo puede ser solicitado por el órgano de la administración pública, ante el cual deba realizarse el mismo, al tiempo que limita el acceso a la justicia de los ciudadanos, como se ha expresado anteriormente, impide que las acciones puedan ser ejercidas, en caso de que los funcionarios frente a los cuales tenga que realizarse la gestión coincidan en dicha omisión, lo que haría surgir un estado de inercia que no podría ser vencido por la ciudadanía.” De acuerdo a estos jueces, la acción debió ser admitida.

²³¹ En su voto salvado, los magistrados Rafael Luciano Pichardo, Hugo Álvarez Valencia, José E. Hernández Machado, Margarita A. Tavares y Darío O. Fernández

que de los 16 jueces que conforman el Pleno de la Corte sólo el 50% estuvo de acuerdo en cuanto a la motivación y el dispositivo de la sentencia que intervino. No obstante los argumentos disidentes y salvados, la Corte optó por la decisión menos elegante y de más consecuencia política de variar su interpretación del concepto de “parte interesada” sin que intervinieran razones justificativas o motivación jurídica suficiente, más que el siguiente razonamiento:

que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el Art. 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia.²³²

El año 2008 vio surgir tanto esta sentencia como aquella que decidió sobre la constitucionalidad del Concordato con la Santa Sede, por lo cual no es sorpresa que el estudio realizado por la Vanderbilt University muestre cómo a partir de dicho año y hasta 2010 se haya registrado un descenso en el nivel de confianza en el Poder Judicial, llevándolo por debajo del promedio en la región.²³³

Como ha podido observarse, pocas veces el Ejecutivo ha sido confrontado por el Poder Judicial en las decisiones tomadas por este último en ejercicio del control de la constitucionalidad, y en gran parte de los casos que han o pudieran haber significado una confrontación, el Judicial ha logrado evadirla en su totalidad o se ha limitado al máximo en deferencia del Ejecutivo.

Espinal, en cuanto a la ejecución del contrato, argumentan que por haber sido contractualmente resuelto, la acción carecería de objeto. Agregan también estos magistrados que aún en el hipotético caso de que no hubiera sido resuelto el contrato, la Corte debió abocarse a conocer el fondo en procura de preservar la supremacía de los valores constitucionales, concluyendo que por no constituir dicho contrato un empréstito sobre el crédito de la República no debe ser sancionado por el Congreso, ya que sólo los empréstitos sobre el Crédito de la República, definidos por la Ley 6-06 de Crédito Público, están sujetos a dicho requisito, lo cual había sido también juzgado con anterioridad (sentencia del 19 de julio de 2000, Boletín Judicial n.º 1076, p. 76) por dicha Corte.

²³² Suprema Corte de Justicia, sentencia n.º 12 del 18 de diciembre de 2008, Boletín Judicial n.º 1,177, p. 64.

²³³ Vanderbilt University Latin American Public Opinion Project. *Ob. cit.*

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2010

La reforma constitucional votada y proclamada el 26 de enero de 2010 fue referida por el Presidente Fernández como la corona de la revolución democrática,²³⁴ aunque a poco más de un año las reformas legislativas para garantizar la eficaz implementación de esta Constitución apenas se encuentran en pañales.

En esta reforma se establece de manera expresa el control de la constitucionalidad en sus modalidades difuso y concentrado, esta última fue atribuida de manera exclusiva mediante acción directa al Tribunal Constitucional, también de nueva creación. El control difuso se mantiene como un mecanismo de defensa mediante el planteamiento de una excepción de inconstitucionalidad de la que puede conocer cualquier tribunal de la República apoderado de un proceso principal de su competencia.

La creación de un Tribunal Constitucional como órgano extra-poder ha sido considerada como un verdadero freno a la instauración de una Constitución presidencialista,²³⁵ sin embargo se justifica la preocupación de muchos sobre el papel preponderante del Ejecutivo en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y de la Suprema Corte de Justicia, pues entienden que la incorporación del Procurador General de la República como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura otorga a este poder un mayor peso político.²³⁶ Esta preocupación se justifica aún más, si tomamos en consideración que de un total de 13 miembros del Tribunal, se requiere de una mayoría calificada de nueve o más para adoptar una decisión.

Más aún, todavía a la fecha de conclusión de este trabajo se encuentra en debate la posibilidad y el mecanismo a ser utilizado para que el Tribunal Constitucional pueda ejercer su competencia de revisión de las decisiones judiciales que hayan adquirido autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada las cuales incluyen las dictadas por la Suprema Corte de Justicia, que ejercía transitoriamente las funciones del Tribunal Constitucional hasta que el mismo sea integrado. En dichas funciones transitorias ha mantenido una postura conservadora que recuerda a las primeras decisiones de la

²³⁴ Ana Belén Benito Sánchez, "Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana," disponible en <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPABenito1004.pdf>> revisado el 12 de febrero de 2011.

²³⁵ Blog Gaceta Judicial, *Jorge Prats: Si no se incluye Tribunal Constitucional "Constitución será Presidencialista"*, disponible en <<http://www.gacetajudicial.com.do/blog/jorge-prats-si-no-se-incluye-tribunal-constitucional-constitucion-sera-presidencialista.html>> revisado el 6 de octubre de 2010.

²³⁶ Ana Belén Benito Sánchez, *Ob. cit.*, p. 4.

Corte a raíz de la reforma de 1994, en adición a su manejo discrecional del tiempo de fallo una vez recibida la acción, como sucedió ante la petición de declaratoria de inconstitucionalidad del decreto presidencial número 622-06 mediante el cual se designaron autoridades municipales con anterioridad a la entrada en vigencia, por efecto de *vacatio legis*, de la ley que creó las municipalidades, el cual fue decidido en septiembre de 2010 bajo un *no ha lugar a estatuir* por carencia de objeto no obstante haber sido depositada la instancia contentiva de la acción por ante dicha Corte en diciembre de 2006.²³⁷

Habiendo importado del sistema constitucional de los Estados Unidos de América las figuras del *judicial review* o control de la constitucionalidad, conjuntamente con la división tripartita de los Poderes del Estado y el sistema de representación democrática, hemos importado también sus defectos y los retos que estos representan. Nuestro país no tiene una tradición de control entre los Poderes, y las prerrogativas legales de control hacia el Ejecutivo de parte del Senado son ejercidas tímidamente,²³⁸ y aquellas de parte del Judicial son casi nulas. Unido esto a una cultura de la reverencia e incondicionalismo al ejercicio autoritario del poder, incluso por encima de la normativa constitucional,²³⁹ no hace más que afianzar la supremacía del Ejecutivo en desmedro de los principios básicos de la democracia.

Mutatis mutandis, a juicio de Ackerman los Estados Unidos de América se encuentran en una situación similar y de ahí su propuesta del nuevo foro del *Executive Tribunal*,²⁴⁰ muestra clara de que, como se dice popularmente, *la fiebre no está en las sábanas*. Los dominicanos hemos incorporado al ordenamiento constitucional un Tribunal Constitucional que actuará, principalmente, como custodio del mismo. El carácter democrático de su principal herramienta, el control de la constitucionalidad, todavía se encuentra en discusión y dependerá de si sus decisiones efectivamente promueven y resguardan los principios en que descansa el Estado democrático. Paradójicamente, de dichas decisiones dependerá también

²³⁷ Suprema Corte de Justicia, *Principales sentencias de la Suprema Corte de Justicia*. Año 2010, volumen I. Santo Domingo: Suprema Corte de Justicia, 2011, pp. 12-15.

²³⁸ Gabriela Agosto Riera, "Presidencialismo en República Dominicana: análisis de las presidencias de Leonel Fernández e Hipólito Mejía", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 noviembre, 2004. Disponible en < <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/agostrie.pdf> >.

²³⁹ Juan Bolívar Díaz, "El presidencialismo es más que el Art. 55", *Perspectiva Ciudadana*, 23 de octubre de 2006. Disponible en <<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=13570>>.

²⁴⁰ Bruce Ackerman, *The decline and fall of the American Republic*, *Ob. cit.*, p. 146.

su caracterización como freno efectivo a los desvíos del presidencialismo dominicano. Más aún en una Nación donde las características del sistema presidencial y del presidencialismo se confunden desde sus inicios, siendo este nuevo Tribunal legatario de la dura tarea de conquistar, a través de una renovada justicia constitucional, los posibles logros que en el período 1994-2010 dejó pasar nuestra Suprema Corte de Justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce. *The decline and fall of the American Republic*. Cambridge, Massachussets: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- . “The New Separation of Powers”. *Harvard Law Review*, vol. 113, n.º 3, enero 2000.
- Acosta de los Santos, Hermógenes. *El control de la constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*. Santo Domingo: CE-APEC, 2010.
- Agosto Riera, Gabriela. “Presidencialismo en República Dominicana: análisis de las presidencias de Leonel Fernández e Hipólito Mejía.” *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, 2 – 5 noviembre de 2004. Disponible en <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/agostrie.pdf>>.
- Alexander, Larry y Frederick Schauer. “Defending Judicial Supremacy: A Reply”. *Const. Comment*, n.º17, 2000.
- Amiama, Manuel A. *Notas de derecho constitucional*. Santo Domingo: Tiempo, 1999.
- Anzalone, Christopher A. (editor). *Encyclopedia of Supreme Court Quotations*. New York: M.E. Sharpe, 2000.
- Barnett, Randy E. “Constitutional Legitimacy”. *Columbia Law Review*, n.º 103, 2003.
- . “Is The Rehnquist Court an «Activist» Court? The Commerce Clause Cases”, *University of Colorado Law Review*, n.º 73, 2002.
- . “An Originalism for Nonoriginalist”. *Loyola Law Review*, n.º 45, 1999.
- Benito Sánchez, Ana Belén. “Luces y sombras de la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana.” Disponible en <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPABenito1004.pdf>>.

- Betances, Emelio. "La cultura política autoritaria en la República Dominicana." *El Cotidiano*, vol. 24, n.º 152, noviembre-diciembre de 2008.
- Bianchi, Alberto B. *Historia constitucional de los Estados Unidos*, Tomo II. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008.
- Blog Gaceta Judicial, Jorge Prats. *Si no se incluye Tribunal Constitucional "Constitución será Presidencialista"*, revisado el 6 de octubre de 2010 en la Red mundial: <<http://www.gacetajudicial.com.do/blog/jorge-prats-si-no-se-incluye-tribunal-constitucional-constitucion-sera-presidencialista.html>>.
- Brea, Ramonina, Isis Duarte y Mitchell Seligson. *La democracia vulnerable: Insatisfacción y desconfianza (1994-2004)*. Santo Domingo: PUCMM-CUEPS, 2005.
- Brewer-Carías, Allan R. "El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: El caso de la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)". Disponible en <<http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20599.%20JUSTICIA%20CONSTITUCIONAL%20Y%20DEMOLICION%20DEL%20ESTADO%20DE%20DERECHO.%20Seminario%20EGE,%20marzo%202009.doc>>.
- Burnham, William. *Introduction to the Law and Legal Systems of the United States*. St. Paul, MN: West Group, 2002.
- Cahn, Steven M. *Classics of Political and Moral Philosophy*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Cavanaugh, Maureen B. "Democracy, Equality, and Taxes". *Alabama Law Review*, n.º 54, 2003.
- Claeys, Eric R. "The Limits of Empirical Political Science and the Possibilities of Living-Constitution Theory for a Retrospective on the Rehnquist Court". *St. Louis U. L.J.*, 47, 737, 2003.
- Destro, Robert. "Whom Do You Trust? Judicial Independence, The Power of the Purse & the Line Item Veto". *JAN Federal Law*, n.º 44, 1997.
- Díaz, Juan Bolívar. "El presidencialismo es más que el Art. 55". *Perspectiva Ciudadana*, 23 de octubre de 2006. Disponible en <<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=13570>>.
- Duarte, Isis y Rosario Espinal. "Reformas políticas en América Latina: República Dominicana" en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. Disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/22.pdf>>. Accedido el 23 de enero de 2011.
- Eisgruber, Christopher L. "Dimensions of Democracy". *Fordham Law Review*, n.º 71, 2003.

- Espinal, Flavio Darío. *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo: PUCMM, 2001.
- . “Democracia y control constitucional”. *Revista Teoría y Práctica del Derecho*, año 1, vol. 1, septiembre-diciembre de 2004.
- Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia. Caso *Bowers vs. Hardwick*, 478 U.S. 186, 106 S.Ct. 2841, 1986.
- . Caso *Lawrence vs. Texas*, 539 U.S. 558, 123 S. Ct. 2472, 2003.
- . Caso *McCulloch vs. Maryland*, 17 U.S. 314 (4 Wheat.) 316, 407, 1819.
- Farber, Daniel A. “Judicial Review and Its Alternatives: An American Tale”. *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.
- Gabin, Sanford Byron. *Judicial Review and the Reasonable Doubt Test*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1980.
- Gargarella, Roberto. *La justicia frente al gobierno: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Goldsworthy, Jeffrey. “Judicial Review, Legislative Override, and Democracy”. *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.
- Grossman, Joel B. y Richard S. Wells. *Constitutional Law and Judicial Policy Making*. New Jersey: Prentice Hall, 1988.
- Hamilton, Alexander y James Madison y John Jay. *The Federalist Papers* n.º 78. New York: Mentor. 1788.
- Headrick, William C. *Compendio jurídico dominicano*. Santo Domingo: Taller, 2000.
- Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos, 1999.
- Jiménez, Eduardo Pablo. *Derecho constitucional argentino*. T. I. Buenos Aires: Ediar, 2000.
- Jorge Prats, Eduardo. *Derecho constitucional*, volumen I. Santo Domingo: Ius Novum, 2010.
- Landa Arroyo, César. *Tribunal constitucional y Estado democrático*. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
- Melone, Albert P. y George Mace. *Judicial Review and American Democracy*. Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1988.
- Meyer, Lorenzo. “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, n.º 2, abril – junio de 1993.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Temis, 1997.
- O’Brien, David M. *Constitutional Law and Politics: Struggles for Power and Governmental Accountability*. New York: W. W. Norton & Co., 2000.

- Orwell, George. *Animal Farm*. New York: Signet Classics, 1996, 1956.
- Peña Gómez, José Francisco. *La reelección: fracaso de la democracia representativa a la luz del Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editora Universitaria-UASD, 2010.
- Perry, Michael J. "Protecting Human Rights in a Democracy: What Role for the Courts?" *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Auto n.º s/n del 19 de septiembre de 1997, Boletín Judicial n.º 1042.
- . Suprema Corte de Justicia, Principales sentencias de la Suprema Corte de Justicia Año 2010, vol. I, Santo Domingo: Suprema Corte de Justicia, 2011.
- . Constitución. Proclamada el 28 de noviembre de 1966, Gaceta Oficial n.º 9014 del 29 de noviembre de 1966.
- . Constitución. Proclamada el 14 de agosto de 1994, Gaceta Oficial n.º 9890 del 20 de agosto de 1994.
- . Constitución. Proclamada el 26 de enero de 2010, Gaceta Oficial n.º 10561 del 26 de enero de 2010.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º s/n del 26 de abril de 1935, Boletín Judicial n.º 297.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º s/n de marzo de 1961, Boletín Judicial n.º 670.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 38 del 16 de diciembre de 1983, Boletín Judicial n.º 877.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 8 del 18 de noviembre de 1987, Boletín Judicial n.º 924.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 19 del 31 de marzo de 1989, Boletín Judicial n.º 940.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 8 del 16 de abril de 1993, Boletín Judicial n.º 989.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 18 de agosto de 1995, Boletín Judicial n.º 1,017.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial n.º 1,053.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 8 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial n.º 1,054.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 10 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial n.º 1,054.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 2 del 14 de abril de 1999, Boletín Judicial n.º 1,061.

-
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 4 del 19 de mayo de 1999, Boletín Judicial n.º 1,062.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 16 de junio de 1999, Boletín Judicial n.º 1,063.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 25 del 18 de agosto de 1999, Boletín Judicial n.º 1,065.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 1ro. de marzo de 2000, Boletín Judicial n.º 1,072.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 9 del 9 de agosto de 2000, Boletín Judicial n.º 1,077.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 24 de enero de 2001, Boletín Judicial n.º 1,082.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 7 de febrero de 2001, Boletín Judicial n.º 1,083.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 2 del 7 de marzo de 2001, Boletín Judicial n.º 1,084.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 18 del 27 de junio de 2001, Boletín Judicial n.º 1,087.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 3 de octubre de 2001, Boletín Judicial n.º 1,091.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 3 de enero de 2002, Boletín Judicial n.º 1,094.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 5 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial n.º 1,099.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 7 de agosto de 2002, Boletín Judicial n.º 1,101.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 5 del 9 de abril de 2003, Boletín Judicial n.º 1,109.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 2 del 4 de agosto de 2004, Boletín Judicial n.º 1,125.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 5 del 10 de noviembre de 2004, Boletín Judicial n.º 1,128.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 9 del 17 de noviembre de 2004, Boletín Judicial n.º 1,128.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 1 del 2 de noviembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,140.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 14 del 30 de noviembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,140.

- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 9 del 14 de diciembre de 2005, Boletín Judicial n.º 1,141.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 5 del 25 de enero de 2006, Boletín Judicial n.º 1,142.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 17 de mayo de 2006, Boletín Judicial n.º 1,146.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 9 del 11 de octubre de 2006, Boletín Judicial n.º 1,151.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 10 del 11 de octubre de 2006, Boletín Judicial n.º 1,151.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 13 del 6 de julio de 2008, Boletín Judicial n.º 1,172.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 6 del 22 de octubre de 2008, Boletín Judicial n.º 1,175.
- . Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 12 del 18 de diciembre de 2008, Boletín Judicial n.º 1,177.
- Ross, William G. “The Resilience of Marbury vs. Madison: Why Judicial Review has Survived so Many Attacks” *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.
- Rodríguez Gómez, Cristóbal. “El cambio constitucional y el presidencialismo”. *Semanario Clave Digital*. Revisado el 6 de octubre de 2010 en la Red mundial: <http://www.clavedigital.com/App_Pages/Noticias/Noticias.aspx?Id_Articulo=27390>.
- Sullivan, Kathleen M. y Gerald Gunther. *Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 2001.
- Thayer, James Bradley. “The origin and scope of the American doctrine of constitutional law”. *Legal Essays*. New York: Fred B. Rothman Publications, 2000, 1908.
- Tratado de Lisboa. Consilium. Council of the European Union. 6 de enero de 2011. <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>>.
- Tucker, James Thomas. “Tyranny of the Judiciary: Judicial Dilution of Consent Under Section 2 of the Voting Rights Act”. *Wm. & Mary Bill Rts. J.*, n.º 7, 1999.
- Tushnet, Mark. “New Forms of Judicial Review and the Persistence of Rights – And Democracy-Based Worries”. *Wake Forest Law Review*, n.º 38, 2003.
- Valera Montero, Miguel A. *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana*. Santo Domingo: Capeldom, 1999.
- . “La presunción de constitucionalidad”. *Revista Estudios Jurídicos*, vol. X, n.º 1, enero-abril de 2001. Santo Domingo: Capeldom, 2001.

———. *Hacia un nuevo concepto de Constitución: Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910 – 2004)*. Santo Domingo: Capeldom, 2006.

Vanderbilt University. Latin American Public Opinion Project. Cultura Política de la democracia en República Dominicana. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. 2010. <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/2010-culturapolitica.pdf>>.

5

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL PRESIDENCIALISMO DOMINICANO

Christopher Mitchell

Entre los años 1994 y 2008, la República Dominicana instituyó una serie de medidas significativas hacia la descentralización del poder político. La reforma constitucional de 1994 cambió el calendario electoral, estableciendo una serie de elecciones municipales y congresuales a dos años de los comicios presidenciales, y, por consiguiente, aumentó la autonomía de algunos líderes políticos al nivel municipal. A través de leyes de 1997 y de 2003, el Gobierno Central amplió el flujo de subsidios del Estado hacia los municipios, multiplicándolo 12 veces, en términos reales, entre 1995 y 2006. En 2007, una nueva ley de municipios limitó el poder (predominantemente centralizador) de la Liga Municipal Dominicana, y otro nuevo código fortaleció un movimiento espontáneo hacia la utilización municipal del Presupuesto Participativo.

¿Por qué se adoptaron estas y otras medidas, en un sistema político que anteriormente había sido famoso por su grado de centralización, justamente en el período en que se enfoca el presente grupo de estudios organizado por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)? La tesis principal de este ensayo es que existe una relación causal importante entre la descentralización dominicana, por un lado, y un elemento básico del sistema político presidencialista, por otro: la estructura partidaria reinante durante las últimas dos décadas. La competencia entre tres partidos políticos fuertes a nivel nacional, entre 1994 y 2008, tendía a crear oportunidades para ciertos alcances descentralizadores, exigidos por una red de diversas fuerzas municipalistas. En el período limitado del tripartidismo, los partidos dominicanos formaron una serie de diferentes alianzas temporales en materia municipal, con lo cual abrieron un espacio para aumentos en la difusión geográfica del poder político.

El ensayo empezará con una relación de los pasos oficiales y de unas iniciativas organizativas en la sociedad civil que han favorecido la descentralización desde 1994. En nuestro análisis, definiremos la descentralización como un proceso que involucra tres componentes: la elección democrática de autoridades subnacionales, la difusión de poderes significativos hacia los funcionarios locales, y el creciente control de esos oficiales sobre recursos adecuados para implementar sus decisiones.¹ Sin duda, puede ser que la descentralización no sea efectiva al mismo grado en todos los campos de la política pública, ni en todas las regiones geográficas. Su progresiva expansión no es tampoco inevitable ni irreversible. En cambio, la descentralización es un proceso en el cual los actores políticos – nacionales y municipales – compiten entre sí, en una contienda que ubica al patrón de gobernanza en un punto, u otro, de un continuo entre la centralización y la distribución de los poderes políticos.

Nuestro análisis continuará con una descripción de los participantes en la coalición municipalista, animados por una gama de motivos que incluyeron el aumento de la influencia política, en algunos casos, y una fe en el efecto reformista de una descentralización política, en otros. La alianza contaba con integrantes como ONGs cívicas dominicanas, intelectuales, juristas, entidades de la cooperación internacional (sobre todo europeas), técnicos (contratados o por la ayuda externa o por departamentos estatales), políticos a nivel local – y contados políticos con intereses nacionales. La comunidad municipalista demostraba a veces un sentido de interés común, con lo cual se fortaleció el impacto de una coalición tan diversa.

A continuación, analizaremos la dinámica tripartidista que existía entre 1990 y 2010, e indicaremos cómo las relaciones y cálculos mutuos entre los partidos y sus líderes ofrecieron algunas aperturas para avanzar la agenda municipalista. Una combinación de dos partidos solía ofrecer la oportunidad para perjudicar al tercer competidor, y el precio de tal combinación (o la materia de su cooperación) a veces era la promoción de las prioridades municipalistas. Veremos cómo este tipo de interacción podía aumentar la voz y el perfil del municipalismo en el debate político nacional, además

¹ Alfred P. Montero y David J. Samuels, “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences” en *Ibid., Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2004, pp. 5-9, y Kent Eaton, *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp. 27-30. Esta conceptualización ocasiona una duda sobre el grado en que el Estado dominicano haya concedido “poderes significativos” a los oficiales locales. Las competencias de los municipios dominicanos siguen relativamente limitadas. Tendremos ocasión de discutir este tema en mayor detalle en otra sección de este ensayo.

de los niveles de financiamiento y de autonomía proporcionados por el Estado a los Ayuntamientos.

Finalmente, el ensayo considerará el balance entre la descentralización alcanzada hasta ahora, y la bien establecida preferencia del Ejecutivo para concentrar todo tipo de prerrogativas en sus manos. Sugeriremos que en el futuro habrá una competición entre un centralismo tradicional (fortalecido por el aparente restablecimiento de un sistema de dos partidos dominantes), y un municipalismo vigorizado (pero no firmemente establecido) por los logros de los últimos veinte años.

1. MEDIDAS E INICIATIVAS FAVORABLES A LA DESCENTRALIZACIÓN

Los pasos recientes que han favorecido la descentralización política dominicana empezaron con una crisis del modelo presidencialista establecido después de la Guerra Civil de 1965 y los comicios de 1966. En las elecciones (para todos los cargos del Estado) de 1994, se descubrió un fraude sofisticado, en el cual decenas de miles de votantes – principalmente militantes del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) – fueron excluidos del padrón electoral. El margen de la victoria del entonces Presidente Balaguer, candidato a la reelección por el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), resultó menor que el número comprobado de votantes excluidos. Un proceso de negociación entre las fuerzas políticas nacionales – durante casi tres meses – sucedió a la votación. La salida pactada se concretó en una reforma constitucional, con tres puntos relevantes para nuestro análisis: un mandato de sólo dos años para el Dr. Balaguer (1994-1996), seguido por nuevas elecciones presidenciales para un mandato de cuatro años; un sistema de balotaje para comicios presidenciales, con una segunda vuelta en caso de que ningún candidato alcanzara el cincuenta por ciento; y la ratificación de los senadores, diputados, síndicos y regidores elegidos en 1994 en sus mandatos de cuatro años. Este último punto efectivamente dividió el calendario electoral mediante elecciones legislativas y municipales a dos años de las contiendas presidenciales. Por consecuencia, elecciones municipales y congresuales fueron convocadas en 1998, 2002, 2006 y 2010.²

²La reforma constitucional de 2010 establece la convocatoria de las elecciones para todos los cargos en el mismo año, pero con tres meses de separación para cargos

Algunos analistas de la descentralización política consideran a la institución de elecciones no-concurrentes como un elemento muy positivo para una difusión duradera y fructífera de la autoridad gubernamental.³ En el Uruguay, sólo para dar un ejemplo, ese cambio institucional (efectuado por una reforma constitucional en 1996) abrió un nuevo sendero para las carreras políticas, a través del cual los funcionarios locales podían establecerse como competidores para altos cargos en la arena nacional.⁴ En el caso dominicano, el cuadro es complejo. Por un lado, el cambio decretado en 1994 puso fin (por lo menos temporalmente) a la “boleta de arrastre,” un sistema en que el ciudadano emitía sólo un voto: para el partido.⁵ Ese voto era influenciado principalmente por el candidato presidencial, pero apoyaba automáticamente a un candidato para la senaduría y otro para la sindicatura, junto con listas partidarias cerradas de candidatos a diputado y regidor. Los comicios no-concurrentes dominicanos, después de 1994, limitaron la influencia de las campañas presidenciales sobre la elección de candidatos a otros cargos, y ampliaron la gama de alternativa disponibles para el votante. Además, algunos síndicos se sintieron más autónomos bajo el nuevo calendario electoral, con más espacio político para abogar por los intereses municipales – incluso en cooperación con los ediles de otros pueblos. Y aunque – como veremos más adelante – los partidos mantienen sistemas notablemente centralizados para escoger candidatos para cargos municipales, presidentes de la República pertenecientes a varios partidos han tomado decisiones positivas para la descentralización, para competir mejor en las campañas “fuera de año.”

La garantía de un mandato de cuatro años (1994-1998) para las autoridades municipales puede haber contribuido al inicio de un segundo cambio significativo: el debilitamiento del rol centralizador de la Liga

municipales. Los funcionarios elegidos en 2010 gozarán de un mandato especial de seis años; la próxima votación para sus puestos ocurrirá en 2016, año también de comicios presidenciales. Adicionalmente, todas las elecciones en 2016 ocurrirán en mayo; las votaciones separadas para los cargos municipales recién empezarán en febrero de 2020.

³ Kent Eaton, *Ob. cit.*, p. 28.

⁴ *Ibid.*, pp. 195-196.

⁵ Hay que calificar este punto en un sentido muy limitado. En las elecciones de 1962, 1978, 1982 y 1990, técnicamente los votantes podían emitir votos distintos para partidos a los niveles nacionales y municipales, pero pocos ciudadanos escogieron esa opción. En 1994, cada votante recibió tres boletas distintas, para depositarse en urnas distintas, para las contiendas presidenciales, congresuales, y municipales. Christopher Mitchell, “Urban Elections in the Dominican Republic, 1962-1994,” en Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín, *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1999, pp. 306-309.

Municipal Dominicana (LMD). La Liga, establecida por Rafael Trujillo en 1938, reunía a los municipios en una asamblea supuestamente representativa, ofrecía ayuda técnica a las administraciones locales, y distribuía los fondos estatales destinados a los Ayuntamientos. Había funcionado, para regímenes democráticos tanto como autoritarios, como un instrumento de control sobre los municipios, imponiendo además un cargo del 5% sobre los subsidios proporcionados. Un símbolo de su función de vigilancia sobre los municipios era el rol del secretario de Estado del Interior, encargado del poder policiaco, como secretario exoficio de la Asamblea General de Municipios, convocada cada cuatro años. En 1995, una coalición entre el PRD y el PLD eligió un candidato insurgente, Ing. Julio Maríñez Rosario (PRD), como Secretario General de la Liga. En sus cuatro años como líder de la LMD (1995-1999), el Ing. Maríñez actuaba como un activo portavoz por una agenda municipalista, en el seno de la última administración de Joaquín Balaguer y el inicio de la primera presidencia de Leonel Fernández. Sus iniciativas condujeron indirectamente a la formación de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), un gremio que actualmente articula los intereses de los Ayuntamientos. La Liga perdió unas prerrogativas importantes tras la nueva ley de municipios en 2007, un cambio que tendremos oportunidad de analizar en más detalle.

El financiamiento es, desde luego, un elemento básico en la capacidad e influencia política de los municipios. A principios de la década de los 90, los Ayuntamientos dominicanos dependían del Gobierno Central por el 85% de sus fondos, pero esos subsidios sólo representaron el 2% de los ingresos ordinarios del Estado. El movimiento municipalista presionó por aumentos y cambios en el flujo financiero, y se aprobaron aumentos sustanciales bajo dos presidentes. Sólo 5 meses después de empezar su mandato (1996-2000), el presidente Leonel Fernández (PLD) aprobó la Ley 17-97, que aumentaba al 4% el porcentaje de los ingresos totales destinados a los municipios. Su sucesor, Hipólito Mejía (PRD), concedió por decreto un 5% en 2002 y un 6% en el año siguiente; en octubre de 2003, Mejía firmó la Ley 166-03, prometiendo un ascenso al 8% en 2004, y al 10% en 2005. En la práctica – y a pesar de un cabildeo constante de parte de FEDOMU y de otras voces municipalistas – el Estado ha continuado pagando sólo aproximadamente el 6% de sus ingresos a los municipios. Sin embargo, para el 2006 ese flujo valía 12 veces más, en moneda de valor constante, que el apoyo financiero central para los municipios en 1995.

La utilización creciente del Presupuesto Participativo (PP) en la República Dominicana se debe a una combinación de activismo cívico, ayuda internacional, y el interés de unos políticos, tanto nombrados como elegidos. Experimentos con el PP empezaron en el Cibao; el ayuntamiento de

Villa González lo introdujo en 1999, y cinco años después el mecanismo había sido adoptado en treinta municipios. La agencia alemana de ayuda internacional, GTZ, contribuyó con financiamiento y asesoría, canalizada especialmente por una muy eficiente unidad técnica ubicada hasta 2009 en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) del Gobierno Central. En 2008, aproximadamente 300 municipios y distritos municipales utilizaron el PP, que había pasado a ser obligatorio bajo los términos de la Ley 170-07 de 2007. Un índice del avance del PP puede apreciarse en su adopción en el Distrito Nacional en 2010; anteriormente el alcalde Roberto Salcedo (PLD, elegido 2002) se había resistido a su introducción.

Finalmente en este breve resumen de los avances descentralizadores recientes, cabe incluir la adopción de una nueva ley de municipios (Ley 176-07), aprobada en julio de 2007. Organizaciones municipalistas habían exigido en muchas ocasiones el reemplazo de la anticuada Ley de Organización Municipal, n.º 3455, del año 1952. Muchos borradores de un nuevo estatuto, preparados por varias organizaciones, circulaban antes de que, en abril de 2005, una versión consensuada fuera propuesta por una alianza que incluía a FEDOMU y CONARE. El proyecto no avanzó mucho hasta mediados de 2007, cuando (por razones políticamente significativas) el Congreso aprobó un texto revisado. La nueva ley no agregó muchas nuevas competencias a los Ayuntamientos; cuando más, abrió una puerta para posibles nuevos campos de actuación. El elemento más notable era el cambio decretado en el rol de la Liga Municipal. La LMD perdió su rol de monopolizar la distribución de los subsidios centrales, y los municipios ahora reciben sus cheques directamente de la Tesorería Nacional. Por consiguiente, la Liga quedó privada del “impuesto” del 5% sobre el flujo de fondos destinados a los presupuestos municipales.⁶

2. LA COALICIÓN MUNICIPALISTA

El investigador que examina los procesos relacionados con la descentralización dominicana encontrará el término “municipalista” referido a los partidarios de una mayor autonomía y de una autoridad más amplia para los municipios nacionales. Las medidas descentralizadoras que hemos notado probablemente no habrían sido aprobadas sin los esfuerzos de una coalición diversa, abarcando individuales (abogados y profesores, entre otros), organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, y algunos políticos de diversa índole.

En el importante período – para el proyecto descentralizador dominicano – a mediados de los años 90, algunas organizaciones no-gubernamen-

⁶ La Liga encontró otra manera de financiar sus operaciones, discutida más abajo.

tales realizaron encuentros y estudios, y cabildearon a favor de los intereses municipales. Ciudad Alternativa, una ONG orientada al planeamiento para mejorar los barrios urbanos más necesitados, en 1995 patrocinó tres foros (en La Vega, San Pedro de Macorís y San Juan de la Maguana) sobre “Municipio y Gestión Urbana.” La Fundación Ford apoyó la iniciativa. En su informe sobre estos encuentros con miembros de organizaciones barriales, funcionarios municipales, académicos y técnicos, los coordinadores lamentaron “el centralismo caótico” dominicano, junto con “una falta de conciencia democrática” entre funcionarios municipales y “la mayoría de los habitantes.” El resumen prosiguió: “[El] desconocimiento del Poder Municipal bloquea un proceso de descentralización y democratización de la administración pública, de la distribución presupuestaria y de las atribuciones políticas.”⁷

Otra entidad activa alrededor de 1994 y 1995 era la Fundación Siglo 21, que recibió recursos (tal vez de entre otras fuentes) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Con el intento de “impulsar la idea de la reforma municipal y de la descentralización fiscal,” la Fundación montó una serie de actividades, incluyendo “meses [sic] de diálogo con organizaciones representativas de la sociedad civil, entre ellas las asociaciones provinciales para el desarrollo de Santiago, Moca, La Vega, Salcedo y San Francisco de Macorís, universidades, grupos de base, organizaciones barriales, partidos políticos, síndicos, regidores y otras instituciones.” Estas consultas dieron lugar a la “Declaración de Santiago sobre la Reforma Municipal,” la cual aboga por una transformación de “los municipios y las provincias en los núcleos básicos del desarrollo,” y por un aumento notable en el subsidio para los municipios hasta exceder el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Nuevas leyes básicas para regir a los municipios y sus finanzas serían indispensables, según la declaración, para conducir a una gradual transferencia a los municipios de funciones en los campos de salud, educación, medio ambiente y “programas de lucha contra la pobreza.” José Enrique Sued, entonces (y varias veces más tarde) síndico de Santiago, participó prominentemente en la preparación de la declaración.⁸

⁷ Pedro A. Hernández y Faustino Collado, *Municipio y gestión urbana en República Dominicana*. Santo Domingo: Ciudad Alternativa, 1996, pp. 77-78. Ciudad Alternativa, fundada en 1989, tiene sus raíces en los movimientos sociales de protesta de la segunda mitad de la década de los 80. La entidad se basa en la cooperación entre el Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA) y el Centro Dominicano de Asesoría en Investigaciones Legales (CEDAIL). El sitio Web de Ciudad Alternativa se encuentra en: <<http://www.ciudadalternativa.org.do/quienessomos.html>>.

⁸ Fundación Siglo 21, *Acuerdos sobre la reforma municipal*. Santo Domingo: Siglo XXI, 1995, pp. 7, 54-60. Los miembros del Consejo Directivo de la Fundación

Profesionales en campos relacionados con la política han contribuido con ideas y estudios útiles para la promoción de intereses municipalistas. El sociólogo César Pérez, por ejemplo, catedrático en la Universidad INTEC, ha analizado las fuerzas históricas y políticas que influyeron el crecimiento de Santo Domingo, y ha estudiado procesos de activismo comunitario en municipios que incluyen Salcedo. Además, el profesor Pérez (quien ocupó el cargo de asesor económico en la Liga Municipal durante la administración de Julio Maríñez) ha sido consultor sobre planes de desarrollo local en comunidades como El Seibo y Miches, y sobre asociaciones populares en los barrios pobres del Distrito Nacional.⁹ En sus escritos, Pérez enfatiza la importancia de una verdadera participación democrática local:

la descentralización no tiene ningún sentido sin participación y reconocimiento de la comunidad organizada de estar representada en los organismos decisorios fundamentales, de su participación e inclusión social. Ahí radica la democratización del Estado y, por lo tanto, se pone a prueba su definición de supuesto garante del bienestar colectivo.¹⁰

Faustino Collado, profesor en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), cuenta con una notable competencia en la jurisprudencia de los regímenes municipales, y de sus relaciones con el Gobierno Central. El profesor Collado apoya la ampliación de las competencias municipales, especialmente para crear y utilizar nuevos impuestos; participó como coordinador en el proyecto de Ciudad Alternativa que hemos mencionado. Sus libros apoyan el concepto de un “poder municipal” como componente elemental del Estado dominicano.¹¹

Algunos municipalistas combinan las capacidades y experiencias de los mundos intelectuales y políticos. Tirso Mejía-Ricart demuestra este punto con claridad. Psicólogo y catedrático en la UASD, ha publicado obras de psicología social y de historia,¹² ha sido Diputado Nacional y miembro de

eran: Eduardo García Michel, Manuel A. Cocco, Isidoro Santana, Rafael Toribio y Ramón Pérez Minaya.

⁹ César Pérez ha sido muy activo en publicar sus estudios, en colecciones que incluyen: *Urbanización y municipio en Santo Domingo*, Santo Domingo: INTEC, 1996, y *Descentralización, municipio y gestión urbana*, Santo Domingo: INTEC, 2003. Datos también de entrevista n.º 202, funcionario técnico del Ayuntamiento del Distrito Nacional: Santo Domingo, 17 de febrero de 2005.

¹⁰ César Pérez, *Descentralización, municipio y gestión urbana*, p. 20.

¹¹ Faustino Collado, *Revolución democrática y transformación territorial*, Santo Domingo: Colección Liderazgo de las Ideas, 2007; entrevista n.º 307, economista y politólogo, Santo Domingo, 1 febrero de 2007.

¹² Tirso Mejía-Ricart, *Psicología social aplicada*, Santo Domingo: UASD, 1997, e *Ibíd.*, *Santo Domingo, ciudad primada: sus orígenes y evolución histórica*, Santo Domingo: Alfa y Omega, 1992.

los círculos directivos del PRD, y dirigió el Consejo Nacional de Reforma del Estado entre 2000 y 2004. Mejía-Ricart también es experto en la organización de las elecciones, y ha sido el portavoz de su partido sobre ese tema. Defiende la idea de la regionalización administrativa para contrarrestar el excesivo centralismo del Estado dominicano.¹³

Hay algunos políticos en la arena nacional que se han asociado al movimiento municipalista. Senadores y diputados de los tres grandes partidos han actuado, en ciertas coyunturas, como aliados importantes a proyectos municipalistas. Cabe mencionar, además de Julio Mariñez (ya descrito), al senador Francisco Domínguez Brito (PLD – Santiago), un defensor de la Ley Municipal de 2007; senador Charles Mariotti (PLD – Monte Plata), activo también en la aprobación de la misma legislación; diputado Víctor Bisonó (PRSC – Distrito Nacional), partidario importante del Presupuesto Participativo; y diputado Sergio Cedeño (PRSC – La Altagracia).¹⁴ Veremos más adelante que los motivos de muchos líderes partidarios nacionales – al apoyar o aprobar medidas de descentralización – no se basaron necesariamente en un entusiasmo por el concepto en sí. Sin embargo, la verdadera simpatía de algunos políticos nacionales ha creado puntos de contacto importantes, dentro del aparato estatal, para la alianza municipalista.

Varias agencias de la cooperación internacional participaron en el movimiento municipalista, contribuyendo con el financiamiento y asesoramiento técnico. En la década que siguió al año 2000, la Unión Europea financió el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), con profesionales tanto dominicanos como europeos. El PARME hizo esfuerzos para mejorar las estructuras legales y administrativas nacionales para la descentralización, mientras fomentaba también proyectos específicos – favorables a la difusión geográfica del poder – en el ámbito local. El PARME cooperaba activamente con el CONARE, considerándolo su contrapartida dentro del Gobierno dominicano.¹⁵ Otras entidades que proporcionaron ayuda significativa incluyeron la GTZ (Empresa para la Cooperación Técnica), de Alemania, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el

¹³ Tirso Mejía-Ricart, *Proyectos de descentralización y participación en la República Dominicana*, Santo Domingo: CONARE, 2001, *ibid.*, *Propuestas de descentralización del Estado dominicano*, Santo Domingo, CONARE, 2004; entrevista n.º 109, político (PRD) experimentado en elecciones en el Distrito Nacional, Santo Domingo, 19 de marzo de 1993; n.º 302, asesor (PRD) en asuntos políticos, Santo Domingo, 23 de enero de 2007.

¹⁴ Ponencias del senador Charles Mariotti y del diputado Sergio Cedeño, en el “*Encuentro internacional por la democracia participativa*, la descentralización y el desarrollo local,” co-auspiciado por FEDOMU y CONARE, Bayahibe, República Dominicana, 19 de marzo de 2009.

¹⁵ Entrevista n.º 204, dos asesores de una misión internacional, especialistas en la descentralización, Santo Domingo, 15 de marzo de 2005.

Desarrollo (AECID). Las agencias interesadas en la descentralización, que también incluyeron la Cooperación Japonesa y UNICEF, consultaron entre sí a través de una mesa de coordinación presidida durante varios años por el representante de la AECID.¹⁶ Por otra parte, es importante notar el trabajo impresionante de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bajo el liderazgo del economista Miguel Ceara Hatton, el PNUD/RD aportó, en 2008, el más importante estudio multi-disciplinario que existe sobre la problemática descentralizadora dominicana, bajo el título *Desarrollo humano, una cuestión de poder*.¹⁷ En más de 500 páginas, incluyendo una riqueza de estadísticas, cuadros y referencias, esta obra presenta una teoría del empoderamiento popular como elemento básico del desarrollo social, una descripción detallada de las actuales administraciones locales dominicanas, y un análisis de las relaciones entre el Gobierno Central y la esfera municipal en la nación.

Finalmente, algunos síndicos y regidores se convirtieron en partícipes y aun en dirigentes del municipalismo en la década de los 90.¹⁸ Este grupo incluyó una representación considerable de políticos del PRD, especialmente del Cibao: Norman Ferreira (Mao), Víctor D'Aza Tineo (Villa González), y Fausto Ruiz Valdez (La Vega). También se distinguieron figuras de otros partidos: Manuel Miguel Seijas (PRSC – La Romana), Hanoi Sánchez (PLD – San Juan de la Maguana), y José Ramón Reyes (PLD – La Romana). El actual presidente de FEDOMU, y por eso líder titular del municipalismo en el país, es el Ing. Félix Rodríguez (PLD – San Francisco de Macorís). En otra sección de este capítulo, analizaremos las perspectivas para la entrada de síndicos y alcaldes en la competición política para puestos nacionales.

¹⁶ Entrevista n.º 205, diplomático versado en el campo de la cooperación económica, Santo Domingo, 16 de marzo de 2005. Las letras GTZ representan el nombre de la cooperación técnica alemana, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, en alemán.

¹⁷ Oficina de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano, una cuestión de poder: Informe sobre desarrollo humano, República Dominicana 2008*, Santo Domingo: PNUD, 2008. Entre los investigadores que contribuyeron al estudio figuraron Isidoro Santana y César Pérez.

¹⁸ Para la perspectiva histórica, es útil notar que varios síndicos del Distrito Nacional, desde hace más de treinta años, hicieron esfuerzos para empoderar a los barrios de la ciudad capital. Pedro Franco Badía (1978-82) fomentaba la formación de muchas juntas de vecinos; así como proyectos, sin éxito, para “minicabildos” barriales, se desarrollaron bajo José Francisco Peña Gómez (1982-86), Rafael Corporán de los Santos (1990-94), y Rafael Suberví (1994-98). Entrevista n.º 106, exfuncionario elegido (PRD), Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo, 17 de marzo de 1993; César Pérez, *Urbanización y municipio*, *Ob. cit.*, pp. 102-105.

3. LAS BASES FUERTES DEL CENTRALISMO DOMINICANO

A pesar de sus recursos humanos, organizativos, e intelectuales, el movimiento municipalista probablemente no habría encontrado el grado de éxito que alcanzó sin un debilitamiento – posiblemente transitorio – de la estructura política del centralismo dominicano. Un amplio estudio comparativo, publicado en 1999, clasificó a la República Dominicana como una de las dos naciones del Hemisferio Occidental en que “hasta la fecha no se ha adoptado ninguna reforma descentralizadora.”¹⁹ Existen varias razones de este vigor del sistema centralista dominicano, un régimen en que el Estado y, con contadas excepciones, los partidos políticos concentran la autoridad y los recursos en la capital y, frecuentemente, en el Palacio Nacional. El centralismo moderno se originó en la ocupación norteamericana (1916-24). La construcción bajo ese Gobierno de una red nacional de carreteras y la organización de una policía (después ejército) represiva nacional, abrieron las puertas para una administración central relativamente eficiente, y (en el evento) muchas veces opresiva. El desarme general, también impuesto por la marina de guerra de los EE.UU., creó obstáculos para cualquier resistencia popular al poder autoritario.²⁰

Rafael Trujillo, dictador entre 1930 y 1961, utilizó los nuevos recursos políticos heredados de las fuerzas militares norteamericanas, para organizar y mantener una tiranía eficiente y “moderna” en sus métodos coactivos. El trujillato mostraba los dos aspectos básicos de un régimen “neopatrimonialista,” según el politólogo Jonathan Hartlyn:

El neopatrimonialismo cuenta con dos características: la centralización del poder en manos del gobernante, quien busca reducir la autonomía de sus seguidores tras generar lazos de lealtad y dependencia, generalmente por enlaces complejos de patronazgo; y, paralelamente, el empañamiento [de la línea entre] intereses e intentos públicos y privados dentro de la administración.²¹

Trujillo, comandante de las fuerzas militares y dueño personal de gran parte de la riqueza del país, acostumbró el pueblo a aceptar sus órdenes

¹⁹ Eliza Willis, Christopher da C.B. Garman, and Stephan Haggard, “The Politics of Decentralization in Latin America,” *Latin American Research Review*, vol. 34, n.º 11, 1999, p. 9. Panamá también se encontró en esta categoría.

²⁰ Frank Moya Pons, *The Dominican Republic: A National History*, New Rochelle, NY: Hispaniola Books, 1995, pp. 336-339.

²¹ Jonathan Hartlyn, *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1998, p. 14.

sin debate, y creó un estrato económico y político que gozó de ventajas sociales a raíz de su servidumbre al sistema.

El Dr. Joaquín Balaguer, un representante sobresaliente de esta clase, adaptó este modelo centralista a ciertas condiciones nuevas, luego del veto norteamericano de 1965, a una restauración del gobierno más progresista y democrático (1963) de Juan Bosch. Balaguer cuidadosamente apropió la muy simbólica palabra “constitucional” para su Gobierno, aun cuando (por 12 años) perseguía a los líderes más dedicados de la oposición. Redujo (sin eliminar) las prácticas represivas y el uso del terror para generalizar el miedo, acomodó un capitalismo privado al lado de los intereses del Estado, y (bajo presión externa) cedió una fracción del poder, en el 1978, a un PRD de doctrinas moderadas. Balaguer supervisó una transición distorsionada a una democracia imperfecta y todavía centralizada. El resultante sistema de gobierno dominicano nace con una combinación excepcional de características. Ideológicamente, es conservador; en sus procedimientos, es formalmente democrático; en su articulación y administración pública, adhiere al centralismo. Más allá de la creación de instituciones centralizadas y de instrumentos políticos para mantener la hegemonía del centro, investigaciones recientes en varias disciplinas enfatizan otro factor: la fuerza de cierta tradición de aceptación popular de las prerrogativas del Estado centralizador trujillista/balaguerista. El historiador Richard Turits, por ejemplo, ha documentado “el consentimiento ambivalente de los campesinos” a la fórmula trujillista que impuso un mayor control estatal en el campo dominicano, a cambio de ciertas garantías y beneficios:

En el caso de Trujillo, hay amplia evidencia de que su régimen generó un apoyo sorprendentemente generalizado en el campo, por la implementación de políticas agrarias populares y por su aceptación (y a veces por su transformación) de las necesidades, culturas e identidades de los campesinos, para promover su consentimiento y su identificación con el Estado.²²

El antropólogo Christian Krohn-Hansen, en un estudio etnográfico/histórico del pueblo de La Descubierta (provincia Independencia) llega a conclusiones similares. Krohn-Hansen extiende un análisis parecido a la visión de Turits al régimen de Balaguer y a las actitudes de la clase media baja en la región de la frontera con Haití. Las provincias del Suroeste, a partir de la década de los 30, se acostumbraron a recibir algunas obras, empleos, y reconocimientos del Gobierno Central. “Los dominicanos residentes en la región fronteriza del Sur

²² Richard Lee Turits, *Foundations of Despotism: Peasants, the Trujillo Regime, and Modernity in Dominican History*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, p. 8.

juzgaron al proyecto de construir el Estado como una forma de emancipación. Lo consideraron un camino al progreso y al desarrollo.²³

Resumiendo este punto, durante los últimos 80 años, varios estratos sociales, regiones e intereses han percibido al Estado centralizado como algo funcional y beneficioso, una fuente de recursos, oportunidades y beneficios. Además de sus otras dificultades, los partidarios modernos de la descentralización han tenido que lidiar con este discurso favorable al centralismo.

4. EL CENTRALISMO Y LA ESTRUCTURA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Entre las causas de las recientes medidas descentralizadoras dominicanas, nuestro análisis subraya el rol estratégico de un cambio en la estructura nacional de partidos políticos. Se pasó, alrededor de 1990, de una agrupación de dos partidos grandes (cada uno con la capacidad, de por sí solo, de conquistar la Presidencia y el control del Congreso) a un sistema de tres principales partidos rivales, comparables en popularidad. Antes de describir este cambio, y de empezar a analizar sus consecuencias, debemos considerar la relación entre los partidos políticos y el desarrollo de la Presidencia centralista contemporánea en la República Dominicana.

El mecanismo del partido moderno de masas – complejo en su organización, que abarca una gran variedad de grupos, clases, intereses y regiones, y que cuenta con un fuerte arraigo en la conciencia de sus seguidores – ha sido un pilar central del presidencialismo dominicano desde el fin del trujillato. Los grandes partidos de este tipo: el PRD, el PRSC, y el PLD han constituido un lazo central, tal vez indispensable, entre la ciudadanía en una época de participación masiva y la estructuración y ejercicio del poder por un Ejecutivo muy poderoso. Estos partidos, a pesar de las numerosas críticas que a menudo reciben, han canalizado la participación popular, han reclutado muchos líderes políticos, y han contribuido a legitimizar las elecciones y las políticas públicas.

Los arquitectos de este sistema fueron Juan Bosch y Joaquín Balaguer; ambos reconocieron la importancia de construir partidos populares y duraderos para ser elegidos, y luego para gobernar como un presidente fuerte. El grupo alrededor de Bosch, quien regresó de un exilio de más de veinte años, organizó al PRD en todos los rincones del país en sólo 15

²³ Christian Krohn-Hansen, *Political Authoritarianism in the Dominican Republic*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 91.

meses, en 1961 y 1962, sentando las bases para su victoria histórica en las elecciones de 1962. Joaquín Balaguer, casi solo entre los políticos de la derecha de su época, reconoció que el terreno político había cambiado de una manera fundamental, y construyó al Partido Reformista (sobre las bases del viejo Partido Dominicano) para hacerse el campeón de los intereses conservadores en la sociedad. La popularidad política demostrada a través de los grandes partidos, constituyó un arma fuerte para proteger a los regímenes civiles dominicanos contra rivales que no contaban con ese poderoso aval democrático, como los militares y las guerrillas.

Desde el inicio del sistema político dominicano contemporáneo, en 1966, la estructura de partidos políticos ha pasado por tres fases claras, y parece encontrarse en el umbral de una cuarta etapa distinta.²⁴

**Cuadro 5.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA
PARTIDARIA DOMINICANA (1966-2008)**

PERÍODO	ESTRUCTURA PARTIDARIA
1966-1978	Un partido dominante (PR), con un partido grande opositor (PRD)
1978-1990	Bipartidismo (PRD vs. PRSC), con tercer partido emergente (PLD)
1990-2008	Tripartidismo (PRD vs. PRSC vs. PLD)
2008- - -	Bipartidismo (PLD vs. PRD), con tercer partido debilitado (PRSC), o: un partido dominante (PLD), con un partido grande opositor (PRD)

La transición que nos interesa especialmente es el cambio del bipartidismo al tripartidismo, alrededor de 1990. Tres procesos contribuyeron a este cambio: el desarrollo del PLD, las divisiones en el PRD, y la reducida popularidad del PRSC. Como se puede apreciar en el cuadro 5.2., la votación a favor del PLD creció de una manera constante entre 1978 y 1990, año en que casi ganó las elecciones. Las disputas personalistas en el seno del PRD, junto con sus políticas económicas impopulares, tuvieron como resultado una actuación débil en 1986, y en un cisma formal y una derrota estrepitosa en 1990. El reformismo,

²⁴ Naturalmente, la clasificación de las fases y las bases para reconocer un cambio de una época a otra, a fin de cuentas, son cuestiones de opinión. Se podría sostener que el período tripartidista empezó en 1986, en vez de 1990, e igualmente que esa misma fase duró hasta 2010, considerando el rol del PRSC como aliado del PLD en las elecciones de ese año. Estos debates no son triviales. Lo importante, tal vez, sería que el analista adopte una práctica de no enfatizar demasiado las “fronteras” entre las fases estructurales, enfocándose más bien en la sucesión básica de un período tras otro.

mientras tanto, había ganado las elecciones de 1986 con menos del 42% de los votos, y sobrevivió en el poder apenas con el 35% en 1990. La crisis social a fines de los años 80 contribuyó mucho al debilitamiento del partido colorado.

En el período bipartidista, los partidos confiaban en una capacidad para dominar el Estado a base de victorias abrumadoras electorales. Aunque tales triunfos fueran difíciles de alcanzar, ocasionalmente con tácticas fraudulentas, una vez logrados, habían resultado suficientes. En la subsiguiente época tripartidista, los partidos se vieron obligados a utilizar tácticas variadas y ocasionalmente nuevas, además del trabajo tradicional proselitista: maniobraron en el Congreso para reunir mayorías transitorias, convencieron a ciertos senadores y diputados a abandonar las filas de sus partidos originales – y a veces se aliaban para conseguir fines específicos, o para bloquear a un rival u otro. En la arena electoral: el PRSC y el PLD cooperaron en la segunda vuelta en 1996, para prevenir una victoria presidencial de José Francisco Peña Gómez del PRD; Joaquín Balaguer concedió la victoria al PRD en 2000, frustrando al PLD que quiso forzar una segunda vuelta; el PRSC se alió formalmente con el PRD en las elecciones congresuales-municipales de 2006, y con el PLD en la contienda similar en 2010. Como veremos más adelante, las alianzas podían influenciar las políticas públicas, deliberadamente o como resultado incidental de una coalición o rivalidad de líderes o de facciones.

Esta época era dinámica y llena de cambios, y es sólo desde una perspectiva de 20 años que podemos percibir una narrativa central en los eventos de 1990-2008: el gradual debilitamiento del PRSC, y su reemplazo (como uno de dos rivales en un sistema bipartidista) por el PLD. La crisis electoral de 1994 terminó la carrera presidencial del Dr. Balaguer, y él se opuso (en la práctica) al candidato de su partido en 1996; la votación reformista se redujo en cada elección presidencial siguiente. Aun así, los otros dos partidos han continuado en el trabajo de atraer a líderes o militantes del reformismo, cuya actuación, por lo menos hasta 2010 podía significar la diferencia entre la derrota y la victoria, en competencias entre los dos restantes partidos “grandes”.

**Cuadro 5.2. VOTACIÓN PARA PARTIDOS GRANDES
DOMINICANOS CON ALIANZAS, 1966-2010 (PORCENTAJES)**

Elecciones	PR/PRSC	PRD	PLD
1962	30.0*	60.0	-
1966	56.5	36.8	-
1970	52.8**	-	-
1974	84.6***	-	-
1978	42.2	51.7	1.1
1982	39.2	46.7	9.9
1986	41.5	38.8	18.4
1990	35.0	23.2	33.9
1994	42.3	41.6	13.1
1996 / 1ª vuelta	15.4	45.9	38.9
1996 / 2ª vuelta	-	48.8	51.2
1998 ¶	16.8	51.3	30.4
2000 ¶	24.6	49.9	24.9
2002 ¶	24.3	41.9	29.1
2004 ¶	8.6	33.6	57.1
2006 ¶	21.4	23.7	52.4
2008 ¶	4.6	40.5	53.8
2010 ¶	6.1	38.4	41.7

* Votos para la Unión Cívica Nacional, la alternativa más conservadora en el 1962.

** El PRD se abstuvo en estas elecciones; el rival al PR más votado (el MIDA) sacó el 20.4%.

*** El PRD se abstuvo en estas elecciones; el rival al PR más votado (el PPD) sacó el 15.3%.

¶ Resultados de comicios congresuales (no municipales).

Fuentes: Resultados 1962: Gaceta Oficial n.º 8749, Santo Domingo: 31 de marzo de 1963; resultados 1966: Christopher Mitchell, "Urban Elections in the Dominican Republic, 1962-1994," obra citada, p. 307; resultados 1970, 1974: Julio G. Campillo Pérez, Historia Electoral Dominicana 1848-1986, Santo Domingo: Junta Central Electoral, 1986, pp. 421-422; resultados 1978-94: Jonathan Hartlyn, The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1998, Cuadro 8.1, p. 231; resultados 1996-2008: Georgetown University, Political Database of the Americas, <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/DomRep/domrep.html>>; resultados 2010: Junta Central Electoral.

5. LAS ALIANZAS PARTIDARIAS, LOS MUNICIPIOS Y LA DESCENTRALIZACIÓN

El comportamiento de los partidos en el período tripartidista, a través de la combinación de la competición y la cooperación, afectó el campo de la descentralización, entre muchos otros temas de las políticas públicas que no podemos analizar aquí. La causa “municipalista” generalmente (aunque no siempre) se beneficiaba de las alianzas interpartidarias, las cuales abrieron espacio para aumentos en la difusión geográfica del poder político. Vamos a analizar siete de estas coyunturas, en un espacio de 12 años entre 1995 y 2007. Estos episodios no constituyen, desde luego, una historia completa del “proyecto descentralizador” dominicano en este período. No obstante, pueden contribuir a una imagen del mecanismo político circunstancial y contingente que ayudó a traducir las ideas municipalistas dominicanas en nuevas prácticas gubernamentales.

5.1. LA ELECCIÓN DE JULIO MARÍÑEZ (PRD) COMO SECRETARIO GENERAL DE LA LMD (1995)

Las elecciones generales de 1994 frustraron muchas esperanzas de la oposición al PRSC, especialmente en el PRD. En las secuelas, algunos líderes del PRD concibieron un proyecto para tomar el control de la Liga Municipal Dominicana, tradicional instrumento centralista, dirigido desde 1987 por un funcionario leal al PRSC, el Lic. Pedro Reynoso Jiménez. El protagonista de esta operación fue el Ing. Julio Maríñez Rosario, vicepresidente del PRD y especialista en asuntos organizativos. Maríñez era colaborador de confianza de José Francisco Peña Gómez, entonces presidente del partido y exsíndico del Distrito Nacional. A pesar de la rivalidad partidaria entre el PRD y el PLD, Maríñez mantenía relaciones cordiales con Juan Bosch, y el PLD aceptó cooperar en la elección de un Secretario General para la LMD, en una asamblea planeada para enero de 1995.

Dos dirigentes locales del PRD, Francisco Bautista de Santo Domingo y Javier Peña de Santiago, describieron el propósito de los dos partidos: “La actual coyuntura impone la necesidad de rescatar los Ayuntamientos y la Liga Municipal Dominicana, del estado de abandono y postración institucional y convertirlos en verdaderos entes de desarrollo y promoción comunitaria...”²⁵

²⁵ Wilson Suazo, “Dicen pacto PRD-PLD asegura 70% delegados Liga,” *Última Hora*,

Para Maríñez, preparar la maniobra conjunta en la Asamblea General de Municipios era “un trabajo de orfebrería,” en que cada voto debía ser asegurado con esmero. Aunque el PRSC controlaba una mayoría de las sindicaturas, los delegados fueron elegidos por las salas capitulares, y allí los regidores peledéistas representaron el margen de la victoria. Un elemento importante en el acuerdo político era la promesa, de parte del PRD, de 25% de los puestos burocráticos en la Liga para el PLD. En el evento, el Partido Reformista reconoció la victoria inminente de la fórmula PRD/PLD, y efectivamente concedió la elección a cambio de unos cargos en el Comité Ejecutivo de la LMD.²⁶

Maríñez era el secretario general más activista de la Liga en años recientes. Participaba incansablemente en foros, seminarios y conferencias, abogaba por incrementos en el financiamiento para los Ayuntamientos, y elogiaba la capacidad potencial de los municipios para servir como canales eficaces de la participación y del buen Gobierno local. Enfatizó lazos con las ONG's municipalistas nacionales, tales como la Fundación Siglo 21, y buscaba activamente la cooperación de municipios, agencias y asociaciones extranjeras, especialmente en España.²⁷

El mandato de Maríñez en la Liga (1995-1999) tuvo múltiples efectos a largo alcance. Analizaremos, en la sección que sigue, el incremento en el financiamiento central para los municipios, alcanzado dos años después de la elección de Maríñez. En términos organizativos, el período de cooperación PRD/PLD en la LMD condujo a la creación de FEDOMU, como veremos más adelante. Psicológicamente, los esfuerzos del secretario general contribuyeron a mejorar el espíritu – muchas veces pesimista – de los municipalistas. La imagen generalizada del sector municipal, en años anteriores, se resume en una foto que apareció en la carátula de la revista *Rumbo* en 1995: un trabajador municipal se esforzaba para llenar con basura un carro totalmente inadecuado, mientras esperaba pacientemente el flaco y viejo caballo de tiro; el titular respectivo era: “La quiebra de los

Santo Domingo, 13 de enero de 1995.

²⁶ Entrevista n.º 111, administrador en la Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, 18 de agosto de 1995; entrevista n.º 401, exadministrador en la Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, 12 de febrero de 2008; Radhamés González, “Oposición busca control de la Liga Municipal,” *Hoy*, Santo Domingo, 2 de enero de 1995; Héctor Luzón, “Asamblea elige Maríñez secretario general LMD,” *Listín Diario*, Santo Domingo, 27 de enero de 1995. Para evidencia de los nuevos nombramientos en la Liga, vea Radhamés González, “Cambios a alto nivel en la LMD,” *Hoy*, Santo Domingo, 31 de enero de 1995.

²⁷ Radhamés González, “Cambios a alto nivel en la LMD”, *Ob. cit.*; Antonio Cáceres y Oscar Peña, “Proponen reforma política de municipios,” *El Nacional*, Santo Domingo, 25 de junio de 1995. Julio Maríñez Rosario, “La falta de recursos limita gravemente la autonomía local,” *Carta Local*: Boletín Informativo de la Federación Española de Municipios y Provincias, n.º 62, julio-agosto 1995, pp. 32-34.

Ayuntamientos.”²⁸ En contraste, Maríñez hacía resaltar las demandas urgentes municipales – para él, sumamente justificadas – desde una tribuna prominente y relativamente prestigiosa.

Además, Julio Maríñez profundizaba y desarrollaba el tradicional discurso municipalista dominicano, situándolo dentro del relativamente nuevo tema de la descentralización política. En junio de 1995, señaló que los síndicos “pueden impulsar las reformas hacia la descentralización [...un proceso que] contribuiría a ampliar el ejercicio del derecho constitucional de participación de la ciudadanía, ya que acerca la misma a la posibilidad de intervenir en los temas más importantes que conforman el destino local y que hasta ahora han sido competencia del Gobierno Central.”²⁹

5.2 ELABORACIÓN DE LA LEY 17-97, QUE AMPLÍA EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Un objetivo perpetuo de los municipios ha sido el aumento de los fondos que ellos reciben del Gobierno Central. A mediados de la década de los 90, esos pagos en cifras redondas representaron el 2% del presupuesto estatal.³⁰ Además de la absoluta escasez de recursos, muchos Ayuntamientos se quejaron de una discriminación política en la distribución de los fondos: a menudo, las autoridades centrales transfirieron un subsidio “extraordinario” a municipios favorecidos, mientras que sólo entregaron un subsidio “ordinario” a los Ayuntamientos en manos de la oposición. Julio Maríñez, secretario general de la Liga Municipal, presionaba para ampliar el flujo de ayuda central, y el PLD (que había ganado la presidencia en las elecciones de 1996) llegó a apoyar la iniciativa, como parte de la cooperación PRD/PLD en asuntos municipales (1995-1999).³¹ Fuentes informadas opinan, también, de que el nuevo presidente, Leonel Fernández del PLD, quiso complacer en este asunto a Peña Gómez, quien (como exsindico) respaldaba la posición municipalista.³² También hay indicaciones de que el PRSC apoyaba la nueva ley relacionada al asunto (Ley 17-97);³³ es muy plausible que todos los par-

²⁸ *Rumbo*, Santo Domingo, 9-15 de agosto de 1995.

²⁹ Radhamés González, “Afirma la centralización afecta funcionamiento de ayuntamientos,” *Hoy*, Santo Domingo, 26 de junio de 1995.

³⁰ Josefina Navarro, “Ahogados por la gula presidencial,” *Rumbo*, Santo Domingo, 9-15 de agosto de 1995, pp. 8-9.

³¹ Entrevista n.º 401, exadministrador de la Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, 12 de febrero de 2008.

³² Entrevista n.º 302, político (PRD) experimentado en elecciones en el Distrito Nacional, Santo Domingo, 23 de enero de 2007.

³³ “Falla de nuevo plan debatir Ley 140,” *El Caribe*, Santo Domingo, 13 de diciembre de 1996.

tidos principales quisieron prepararse para las elecciones congresuales y municipales de 1998.

En el evento, aunque se había discutido incrementos entre 5% y 10% del presupuesto total, a fin de cuentas el Presidente Fernández aceptó un ascenso al 4%. En el Cuadro 5.3, se nota el cambio dramático que ocurrió en el pago de fondos a los Ayuntamientos, bajo la nueva legislación. Además, a partir de 1997 desapareció la separación de los fondos municipales en subsidios “ordinarios” y “extraordinarios;” la distribución ahora responde (con algunos ajustes para municipios muy pequeños) al nivel de población, tal como exige la ley. Por otra parte, un participante en el desarrollo de la nueva ley mantiene que el sueldo del síndico típico subió de RD\$4,000 por mes al nivel de RD\$15,000 – un cambio muy grato sin duda para los funcionarios locales.³⁴

**Cuadro 5.3. FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL
ENTREGADOS A LA LIGA MUNICIPAL DOMINICANA PARA
DISTRIBUIRSE ENTRE LOS MUNICIPIOS, 1995 – 2006**

Año	Ley vigente	Suma en RD\$ pesos corrientes	Suma en RD\$ pesos constantes de 1999
1995	140-83	318,019,729	399,924,207
1996	140-83	583,000,008	695,621,057
1997	17-97	1,177,594,898	1,297,339,317
1998	17-97	1,473,303,883	1,548,401,348
1999	17-97	1,624,182,960	1,603,181,285
2000	17-97	1,814,688,522	1,662,868,617
2001	17-97	2,657,970,063	2,236,783,694
2002	17-97	3,045,249,761	2,435,615,261
2003	17-97	4,062,560,454	2,549,457,455
2004	166-03	6,428,685,653	2,663,525,710
2005	166-03	10,254,308,441	4,077,746,229
2006	166-03	12,928,440,407	4,779,283,726

Fuentes: Josefina Ramos, *Los Ayuntamientos en cifras, 1995-2005*, Santo Domingo: publicación privada, 2006, Cuadro 1.3 y Liga Municipal Dominicana, *Distribución de ingresos mensuales producto de la Ley 166-03*, entregados a los ayuntamientos y juntas municipales, año 2006, Santo Domingo: Publicación

³⁴ Entrevista n.º 401, exadministrador de la Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, 12 de febrero de 2008.

privada, 2006, p.25. El cálculo del valor en pesos constantes utiliza el índice de precios al consumidor nacional 1982-2009, calculado por el Banco Central de la República Dominicana: <<http://www.bancentral.gov.do/estadisticas.asp?a=Precios>>.

5.3. FORMACIÓN DE LA FEDERACIÓN DOMINICANA DE MUNICIPIOS (FEDOMU)

La Federación Dominicana de Municipios es la entidad no-oficial dominicana más activa en los esfuerzos hacia la descentralización. Se ha convertido, desde su fundación hace casi 15 años, en una representante y portavoz de los intereses municipales - intereses conceptualizados dentro de un marco amplio de la participación democrática y de la difusión del poder político. Cuenta con cuatro o cinco administradores de tiempo completo, además de la participación de muchos síndicos de todo el país y de todos los partidos; su presidente Félix Rodríguez (PLD) es alcalde de San Francisco de Macorís, y su Director Ejecutivo Victor D’Aza Tineo (PRD) es exsindico de Villa González. La Federación mantiene un sitio Web casi enciclopédico sobre programas y actividades a favor del municipalismo y la descentralización, todo bajo el lema “En el desarrollo de los municipios está el desarrollo del país.” Acaba de estrenar un flamante local propio, cerca de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, donde (entre otras labores) alberga la Unidad Nacional de Presupuesto Participativo, con un equipo de más de diez facilitadores.

La formación de FEDOMU resultó de la creciente militancia de los políticos municipales en los años 80 y 90, catalizado por las relaciones entre los partidos nacionales en el período tripartidista. La organización actual es la sucesora – más activa e influyente – de la Federación Nacional de Síndicos de la República Dominicana, que se organizó en diciembre de 1996.³⁵ Esa creación ocurrió durante el cabildeo a favor de la Ley 17-97. Los líderes (del PRD) de la Cámara de Diputados quisieron debatir el proyecto de ley, pero la ausencia de los diputados del PLD, y de muchos diputados reformistas, causó una falta de quórum y la sesión tuvo que ser levantada. Estaban presentes más de 70 síndicos de todo el país, ansiosos para apoyar la propuesta. Durante un receso, un representante del presidente Leonel Fernández invitó a los síndicos a una reunión con el mandatario en unos días “para llegar a un consenso en torno al proyecto de ley.” Los

³⁵ Es probable que el equipo de Julio Maríñez, entonces en la administración de la LMD, contribuyera a la organización de la Federación de Síndicos, aunque no se ha encontrado evidencia documental al respecto. Es cierto que el Ing. Maríñez admiraba el modelo de la Federación Española de Municipios y Provincias, una entidad que firmó un acuerdo de cooperación con la LMD en agosto de 1995. Entrevista n.º 401, exadministrador en la Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, 12 de febrero de 2008.

síndicos decidieron reunirse de inmediato en el salón de la Asamblea Nacional; luego de una discusión que duró dos horas, crearon la Federación Nacional de Síndicos, y designaron además 17 alcaldes para consultar con el Presidente, con los fines de expresar su respaldo a la aprobación del proyecto “sin modificaciones.” El presidente de la nueva organización era un reformista, el síndico Manuel Miguel Seijas (La Romana); además, tres vicepresidentes del PRD y otro igual del PRSC fueron escogidos.³⁶

Cuatro años más tarde, luego de un período de organización a nivel regional, la Federación celebró una asamblea en La Vega, en mayo de 2000, para elegir nuevos líderes. El síndico Seijas fue sustituido en la presidencia por Fausto Ruiz Valdez (PRD), síndico de La Vega, y se acordó cambiar el nombre de la organización a la Federación Dominicana de Municipios, “por considerarse de mayor cobertura y más acorde con los lineamientos internacionales.”³⁷

La fundación de FEDOMU demuestra la ocasional complejidad de las relaciones inter-partidarias que condujeron a ciertos avances hacia la descentralización. La campaña para aumentar el financiamiento municipal, un esfuerzo ayudado por la coalición PRD/PLD 1995-1999 sobre temas municipales, creó la ocasión para el establecimiento de la nueva federación. Mas el PLD resistió la cifra específica buscada por los 70 síndicos presentes en el Congreso, quizás porque el partido había adquirido las responsabilidades presupuestarias del Ejecutivo. Como reacción a la renuencia de los peledeístas a constituir un quórum, los ediles del PRD cooperaron con sus colegas reformistas para forjar un nuevo instrumento organizativo, apto para servir a sus intereses.

5.4. LA INTRODUCCIÓN Y EL AUGE DEL SISTEMA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A finales de la década de los 90, se presentó un proceso en los municipios dominicanos que llegó a constituir el ejemplo por excelencia, aunque casi el único ejemplo, de la descentralización espontánea en la nación. Este fenómeno era y es la utilización del Presupuesto Participativo (PP), un procedimiento en que las múnicipes y los múnicipes pueden participar directamente en la programación de gastos municipales. De un experimento en unos cuantos pueblos, el PP se ha extendido a la gran mayoría de los municipios en la República Dominicana, y determina el desembolso de miles de millones de pesos. En 2009 el senador Charles Mariotti (PLD

³⁶ “Falla de nuevo plan debatir Ley 140,” *Art. cit.*

³⁷ Lourdes Rosa, “Federación Municipios escoge directivos,” *El Caribe*, Santo Domingo, 5 de mayo de 2000.

– Monte Plata) elogió al PP así: “[el sistema] está produciendo grupos de ciudadanos al nivel local que son más activos, críticos, y participantes – el Presupuesto Participativo es el mejor de los esfuerzos recientes descentralizadores en el país.”³⁸

La primera utilización del PP tuvo lugar en Villa González, un municipio del Cibao ya conocido por el activismo cívico, quizás fomentado por la solidaridad de los trabajadores en la industria tabacalera. En 1997 la Fundación Interamericana, una agencia (relativamente pequeña) del Gobierno estadounidense, concedió una subvención a la Fundación Solidaridad, una ONG con sede en Santiago de los Caballeros, “para acrecentar(...) la responsabilidad (“accountability”) del gobierno municipal a los ciudadanos de Villa González, mediante la preparación de 200 líderes comunitarios para trabajar con las autoridades municipales.”³⁹ Esta iniciativa introdujo la aplicación del PP, que consiste en tres etapas de consultas anuales (la preparación, la consulta a la población, y el seguimiento) en niveles de barrio, sección, y municipio. El síndico de Villa González, en el período 1998-2002, era Victor d’Aza Tineo (PRD), quien posteriormente llegó a ser un ejecutivo en FEDOMU.

Paralelamente y un poco más tarde (en 2003), otro programa piloto para utilizar el PP se lanzó bajo el co-auspicio del CONARE y de la GTZ de Alemania, con la participación de no menos de 18 agencias adicionales, bajo el título de “La Coalición por la Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local.” El esfuerzo se lanzó en cuatro comunidades relativamente diversas: Jima Abajo, La Vega, Constanza y Sabana Grande de Boyá. La GTZ tenía experiencia con el sistema del PP en su trabajo en otros países, y el modelo que empleaba en la República Dominicana se basó en las experiencias de Brasil, Colombia y Nicaragua. La iniciativa se consideró un éxito y muchos municipios dominicanos quedaron entusiasmados por los ejemplos de Villa González y de las cuatro comunidades donde la alianza CONARE-GTZ había trabajado. Esa coalición estableció una unidad técnica, utilizando el trabajo de campo, para coordinar los procesos del PP. Se organizaron seminarios en el territorio nacional para difundir los primeros resultados, incluso con una intervención impresionante de un síndico de la

³⁸ Charles Mariotti, intervención en el “Encuentro internacional por la democracia participativa, la descentralización y el desarrollo local”, FEDOMU y CONARE, Bayahibe, República Dominicana, el 19 de marzo de 2009.

³⁹ Internet: sitio Web de la Fundación Interamericana, <http://www.iaf.gov/grants/awards_year_en.asp?country_id=6&gr_year=1997>; la subvención llevó el número DR-293. Durante toda su historia, desde su establecimiento en el 1969, la Fundación Interamericana ha enfatizado el desarrollo social y económico de las bases populares (“grass-roots”) en Latinoamérica.

región colombiana de Pereira.⁴⁰ En 2004, 30 municipios adoptaron el PP, 59 en 2005, y más de 100 en 2006.

El crecimiento rápido del PP en la República Dominicana se debe a una confluencia de factores positivos que promovieron su introducción. Las nuevas leyes sobre subsidios centrales producían un nuevo flujo de fondos, y los municipios fueron obligados a gastar el 40% de este dinero en obras (“gastos de capital e inversión,” en el lenguaje de la Ley 166-03.) En el mismo período, los síndicos y regidores debían presentarse a los votantes, en elecciones separadas de la algarabía tradicional de los comicios presidenciales.⁴¹ El trabajo de un equipo profesional y dedicado catalizó este conjunto de procesos e intereses, ayudando a establecer un proceso novedoso en decenas de municipios y barrios.

El hábito de formar alianzas institucionales – típico de los municipalistas – se manifestó de una manera especialmente innovadora en un acuerdo (del año 2005) entre el GTZ, la FEDOMU y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). En este arreglo, se contrataron a diez estudiantes de ingeniería civil de la UASD como pasantes para trabajar con ciertos municipios en el proceso del PP y en el diseño de obras específicas. Los potenciales beneficios parecían evidentes en las formas de: asambleas locales mejor informadas, obras mejor diseñadas, procesos más transparentes, y futuros graduados bien adiestrados. En 2006, se extendió el programa a 15 municipios más.⁴²

Los promotores del PP demostraron también una capacidad notable de movilizar aliados en una variedad de partidos políticos, y en ambas cámaras del Congreso Nacional. La “Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local” se estableció con el apoyo activo del CONARE bajo el liderazgo de Tirso Mejía-Ricart (PRD), y el compromiso de esa entidad continuaba muy firmemente bajo su sucesor Marcos Villamán (PLD). La delegación reformista en la Cámara de Diputados introdujo un proyecto de ley antes de 2007 para establecer el PP como una función obligatoria para los municipios, y senadores del PLD han figurado entre los defensores más serios del nuevo procedimiento.

⁴⁰ Entrevista n.º 404, funcionario de la Unidad para el Presupuesto Participativo, CONARE, Santo Domingo, 15 de febrero de 2008.

⁴¹ Algunos municipalistas han declarado que la utilización del PP tendía a aumentar el apoyo político, en las elecciones del año 2006, para las autoridades en municipios participantes. Se indica, por ejemplo, que la tasa de reelección de las síndicas y los síndicos era de un 73% en los pueblos donde el PP se aplicaba, en ese año, contra un 50% en la totalidad de los municipios. Coalición por Democracia Participativa, *Cómo hacer presupuesto participativo*, Santo Domingo: Búho, 2004 y 2006. Sería importante averiguar estas cifras en estudios independientes, agregando además los datos relevantes de las elecciones de 2010.

⁴² *Ibid.*

5.5. ¿UN RETROCESO PARA EL MUNICIPALISMO? LA LLEGADA DE AMABLE ARISTY A LA LIGA MUNICIPAL

Los tres grandes partidos participaron, sin alianzas entre sí, en las primeras elecciones separadas para cargos parlamentarios y municipales en mayo de 1998. Los resultados favorecieron al PRD, que sacó el 50.6% del voto para puestos municipales, frente al 31.1% que ganó el PLD, y el 17.6% para el PRSC. El PRD conquistó 24 senadurías, frente a 4 para el PLD y 2 para el PRSC; el partido blanco logró la elección de 83 diputados, mientras que el PLD contó con 49 y el PRSC con 17 curules en la Cámara. Luego de las elecciones, la administración presidencial del PLD actuó para limitar la nueva influencia gubernamental del PRD. El partido blanco no recibió el control de la Cámara de Diputados, gracias a la defección de algunos diputados elegidos en la fórmula del PRD. En la Liga Municipal, el mandato regular, de cuatro años, del secretario general iba a terminarse en enero de 1999, y Julio Maríñez se postuló para otro período. El Palacio se opuso, y encontró un candidato alternativo en el senador Amable Aristy Castro (PRSC – La Altagracia). Se reunieron dos rivales Asambleas Generales de Municipios: una orientada al PRD, en Santo Domingo, y otra alineada con el Gobierno Central, en San Pedro de Macorís. Aristy Castro fue designado Secretario General por el cónclave de San Pedro, y el Estado se apoderó de la sede de la Liga por la fuerza, para instalarlo. Un senador del PRD quedó herido y el presidente del Senado fue objeto de violencia en peleas callejeras cerca del edificio de la Liga, en la avenida Jiménez Moya.⁴³

Como político, Aristy Castro combina el estilo de un caudillo regional clientelista con los instintos de un competidor muy experimentado en las contiendas nacionales para el poder. Controla muchos recursos en su provincia, una localidad empobrecida (socialmente) y simultáneamente dinámica económicamente, con muchos nuevos complejos turísticos.⁴⁴ El señor Aristy cuenta con una base política local estable, dentro de un partido en plena decadencia desde 1996. Para los líderes del PLD y del PRD, una alianza (temporal, por supuesto) con Amable Aristy significa, incluso actualmente, la capacidad de controlar o de neutralizar un sector significativo dentro del reformismo.

⁴³ Patricia Arache, "Un «plan» del PLD para obtener el control de la Liga es revelado," *Listín Diario*, Santo Domingo, 19 de agosto de 1998; *Ibid.*, "El PRD llama a las masas a salir a las calles para impedir el «despojo» de la Liga Municipal", *Listín Diario*, Santo Domingo, 4 de enero de 1999; "Aristy Castro installed as LMD head," DR1, resumen electrónico noticiero en inglés, Santo Domingo, 28 de enero de 1999. <<http://dr1.com/premium/news/1999/dnews012899.shtml>>.

⁴⁴ La carrera de Aristy Castro invita la comparación con una figura como Florentino Carvajal Suero, exsenador reformista por Elías Piña. El senador Carvajal fue reelecto muchas veces, pero su provincia carecía de la actividad económica que dio un impulso especial al clientelismo del senador Aristy Castro.

Los efectos de la actuación de Aristy Castro como ejecutivo de la Liga, sobre los esfuerzos municipalistas dominicanos, han sido mixtos. Por un lado, el compromiso de la Liga con la difusión del poder, iniciado por su antecesor, se perdió por entero. Aristy sólo ha dado apoyo retórico a la descentralización. El dirigente reformista fue considerado un obstáculo por la mayoría de los técnicos internacionales y dominicanos empeñados en el proyecto municipalista.⁴⁵ Además, muchos administradores municipales se quejaron de lo que consideraron el derroche del 5% de los subsidios, descontado en la Liga antes de entregar los cheques del Estado.⁴⁶ Sin embargo, como veremos, los recursos políticos de Amable, de manera tanto positiva como negativa, ocasionalmente han contribuido a avanzar la agenda política municipalista. El impacto del dirigente de Higüey sobre el municipalismo estuvo lleno de paradojas y de circunstancias irónicas.

5.6. ADOPCIÓN DE LA LEY 166-O3, QUE AMPLÍA OTRA VEZ EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Entre el año 2000 y 2003, la figura central en las maniobras relacionadas con el municipalismo era el presidente Hipólito Mejía. Electo en la primera vuelta en 2000 (ayudado después de la votación por el PRSC, que decidió no aliarse con el PLD para una segunda ronda electoral), Mejía logró en 2002 una reforma constitucional para permitir su reelección. El acercamiento entre el PRD y el PRSC no produjo una alianza entre los dos partidos para las elecciones de 2002, y el PRD sacó el 41.9% en la votación para el Congreso, conquistando 29 de 32 curules en el Senado, y 73 de 150 en la Cámara de Diputados.

La coalición municipalista se movilizó en la búsqueda de nuevos alcances bajo el primer Presidente del PRD – un partido más identificado históricamente con los intereses políticos subnacionales – en catorce años. Como hemos visto, FEDOMU se fundó en el mes de los comicios presidenciales en 2000, y la Federación convocó su Primer Congreso Nacional de Municipios en abril de 2001. Junto con objetivos como una mayor autonomía para tomar decisiones y para establecer impuestos locales para costear sus operaciones, los políticos municipales presionaron para un nuevo aumento en los subsidios anuales del Gobierno Central. Cuando respondió

⁴⁵ Entrevista n.º 204, dos asesores de una misión internacional, especialistas en la descentralización, Santo Domingo, el 15 de marzo de 2005; entrevista n.º 205, diplomático versado en el campo de la cooperación económica, Santo Domingo, 16 de marzo de 2005.

⁴⁶ Entrevista n.º 202, funcionario técnico del Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo, 17 de febrero de 2005.

a esas solicitudes, el mandatario se declaró partidario de las virtudes de la descentralización, y prometió obtener una nueva legislación para ampliar el subsidio central al 10% del presupuesto nacional, en el período presidencial en curso, “llueve, truene o ventee.”⁴⁷

En el presupuesto para el año 2002, Mejía agregó una suma equivalente al 1% de los gastos totales al flujo de fondos para los municipios.⁴⁸ A fines de ese año, se reanudó el cabildeo municipalista para “el 10%,” especialmente a la luz de la inflación que crecía en ese período. Un segundo Congreso Nacional de Municipios hizo una declaración formal en el 28 de noviembre, en términos notablemente politizados, a la cual solicitaba “al presidente de la República [...] cumplir con la promesa [de un sustancial aumento de un 10% ...] como oferta política electoral al electorado Dominicano [...]” El comunicado se publicó en avisos grandes en dos periódicos matutinos, pagados (respectivamente) por “La Liga Municipal Dominicana, y su secretario general, Sr. Amable Aristy Castro,” y por “el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado – PARME – con el concurso de la Unión Europea [...]”⁴⁹

Los esfuerzos para lograr un acuerdo sobre los subsidios llegaron a un punto decisivo en enero del año 2003 – el mes en que, no por coincidencia, iba a terminarse el mandato de Amable Aristy en la jefatura de la Liga Municipal. El comité ejecutivo de FEDOMU se reunió el 9 de enero con los presidentes de las cámaras legislativas, y luego con el presidente Mejía por una hora. Aristy Castro participó en la reunión con el Presidente “por espacio de apenas 10 minutos.” Después de ese encuentro, el presidente Mejía prometió (1) autorizar un incremento inmediato del 1% para los municipios en el presupuesto para 2003, y (2) someter un proyecto de ley para incrementar el subsidio en 2% en cada uno de los dos años siguientes, para llegar al 10% en 2005.⁵⁰

⁴⁷ Juana de Jesús y R. Polanco, “No hay poder en los ayuntamientos”, *El Caribe*, Santo Domingo, 24 de abril de 2001.

⁴⁸ La prensa notaba, durante el año 2002, que el presidente Mejía buscaba apoyo entre los síndicos para promover su proyecto reeleccionista, “porque [los ediles] son los que facilitan empleos a la militancia y resuelven problemas comunitarios.” Aristides Reyes, “Convención PRD enfrentó grupos Mejía-Hatuey”, *El Nacional*, Santo Domingo, 22 de febrero de 2002.

⁴⁹ FEDOMU, “Comunicado: Declaración de la Segunda Asamblea Nacional de Municipios”, *El Caribe*, Santo Domingo, 9 de diciembre de 2002, y *Hoy*, Santo Domingo, 13 de diciembre de 2002. No se ha establecido por qué FEDOMU sustituyó la etiqueta “congreso” por la palabra “asamblea” para describir su cónclave grande de 2002. En el texto, arriba, he utilizado la nomenclatura utilizada en el 2001. Es interesante notar que la frase “como oferta política electoral al electorado Dominicano...” no fue incluido en el aviso pagado por el PARME.

⁵⁰ Miguel Pichardo, “Amable Aristy Castro, clave en el acuerdo”, *El Caribe*, Santo Domingo, el 10 de enero de 2003.

Los periodistas calificaron al rol de Aristy Castro como una “mediación,” pero la sesión también puede ser resumida como un intercambio de promesas, de beneficio político mutuo. No se ha establecido con exactitud las promesas de Amable Aristy al presidente Mejía, pero es probable de que tocan la línea reformista en asuntos de “alta política” al nivel nacional. Los municipios recibieron promesas del incremento presupuestario deseado, y Aristy Castro recibió un nuevo período como secretario general de la Liga. La versión de un corresponsal de *El Caribe* da una idea de la atmósfera luego de la reunión en el Palacio:

Aristy Castro se mostró renuente a opinar cuando un periodista le preguntó si el resultado de la reunión con el mandatario no lo colocaba en el carril de adentro para sellar su propósito de salir airoso en las próximas elecciones de la LMD, pero no hizo falta, ya que el presidente de la Federación, Fausto [Ruiz Valdez] se encargó de hacerlo. ‘Amable Aristy ha sido un aliado nuestro en la búsqueda de esta conquista para los municipios de todo el país tal como lo hizo también cuando nos reunimos con los líderes del congreso. Don Amable ya ganó, ya ganó, eso no hay que discutirlo,’ refirió. [Ruiz] reveló que el presidente Mejía ha bajado la línea entre los síndicos del PRD para que apoyen la repostulación de Aristy en los comicios [en la asamblea de la LMD] del 26 de enero. ‘Los síndicos del PRD y del Gobierno hemos manifestado que el próximo 26 de enero, el próximo Secretario General de la Liga será el que diga el presidente de la República y el PRD y hasta ahora, la señal que el mandatario nos ha dado es que va a ser Amable Aristy Castro,’ aseveró [Ruiz Valdez] mientras los demás ediles que le acompañaban vitoreaban y aplaudían al candidato reformista.⁵¹

Aristy Castro fue ratificado como Secretario General de la Liga por cuatro años más, y en octubre de 2003 Hipólito Mejía promulgó la nueva Ley 166-03, que establecía un ascenso gradual del subsidio al 10%, terminando en 2005. En la ceremonia en que firmó la legislación, el Presidente elogió como “flexible” el manejo de Amable Aristy en la Liga Municipal.⁵² En efecto, la alianza del PRD con el PLD, en asuntos municipales, había sido reemplazada por una coalición entre el PRD y la facción reformista de Aristy Castro.⁵³

⁵¹ Miguel Pichardo, “Amable Aristy Castro, clave en el acuerdo”, *Art. cit.* En un evidente error, Pichardo atribuye la representación de FEDOMU en esta ocasión a Fausto López Solís, otro político del PRD de La Vega. Otro artículo, en la misma página de *El Caribe*, nota correctamente el rol protagónico de Fausto Ruiz Valdez: José Ramón Torres, “500 millones más para los municipios”, *El Caribe*, Santo Domingo, 10 de enero de 2003.

⁵² Víctor Mañaná, “Mejía promulga ley incrementa 10% ingresos de Ayuntamientos”, *Listín Diario*, Santo Domingo, 7 de octubre de 2003.

⁵³ En 2005, un alto dirigente de FEDOMU dijo en una entrevista que “en 2003

Después de la derrota de Hipólito Mejía en las elecciones de 2004, la cooperación entre el PRD y el PRSC se manifestó en el campo electoral, con vínculos complejos en la política de los municipios. Para las elecciones congresuales y municipales de 2006, los dos partidos formaron una alianza “rosada,” con los siguientes resultados: para el PRD, 23.7% de los votos válidos, 7 senadores y 42 diputados; para el PRSC, 21.4% de los votos, 3 senadores y 40 diputados. El PLD, con 52.4%, 22 senadores y 96 diputados, alcanzó una mayoría absoluta aritmética en ambas cámaras.

En enero de 2007, de nuevo se presentó el asunto de la Secretaría General de la Liga Municipal, puesto que terminaba el segundo mandato de Amable Aristy. Los líderes nacionales del PRD, Ramón Alburquerque, presidente, y Orlando Jorge Mera, secretario general, anunciaron el respaldo del partido a una reelección de Aristy Castro. Citaron la necesidad de cumplir con un compromiso que formaba parte de la alianza electoral del año previo. La “cúpula” del PRD bloqueó las aspiraciones de Julio Mariñez hacia el apoyo de su partido en la votación dentro del Comité Ejecutivo de la LMD. En el evento, la protesta de Mariñez fue rechazada también por la Asamblea General de Municipios y Aristy gozó del voto unánime de los tres partidos principales.⁵⁴

5.7. LA APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL DISTRITO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS Y DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN 2007

Entre 2005 y los primeros meses de 2007, algunos municipalistas dominicanos estaban pesimistas y desanimados. Luego de la crisis económica nacional, que coincidió con los escándalos bancarios en 2003, el Gobierno Central no cumplió con los niveles de pagos a los municipios requeridos por la Ley 166-03, una negativa que discutiremos más adelante en este ensayo. Dos técnicos en una agencia internacional de cooperación económica dijeron que no podían entender la tregua existente entre FEDOMU y la Liga Municipal. Ellos habían anticipado que un gremio como FEDOMU funcionaría como un rival y crítico de la Liga.⁵⁵ Un representante de un país europeo, muy comprometido con el proceso de reforma estatal, observó que el apoyo de todos los Secretarios Generales de los grandes partidos,

las diferencias [de FEDOMU] con la Liga fueron solucionados;” entrevista n.º 201, Santo Domingo, 16 de febrero de 2005.

⁵⁴DR1 (resumen electrónico noticioso en inglés), Santo Domingo, 19 de enero de 2007; Rosa Alcántara, “Mariñez tramita candidatura a LMD”, *Hoy*, Santo Domingo, 24 de enero de 2007, p. 12; Florentino Durán, “Asamblea Municipios reelige Amable Aristy”, *Listín Diario*, Santo Domingo, 27 de enero de 2007, p. 5.

⁵⁵Entrevista n.º 204, dos asesores de una misión internacional, especialistas en la descentralización, Santo Domingo, 15 de marzo de 2005.

para nuevas leyes sobre municipios, delimitación territorial, participación de los ciudadanos, y otros temas, no había producido resultados. “El avance de la descentralización – retórica aparte – no les interesa a los líderes partidarios centrales,” aseveró.⁵⁶ Preguntado acerca de la prolongada demora en la consideración de una modernizada ley orgánica de municipios, un veterano político municipalista observó: “Es porque aquí las cosas son como son. Aunque la vieja Ley [de municipios] sea anticuada, cualquier cambio [de esa Ley] afectaría los intereses de Amable Aristy Castro, quien controla gran parte de la región del Este como un feudo...”⁵⁷

A pesar de estas perspectivas negativas, en junio y julio de 2007 el Congreso aprobó la Ley 170-07, que instituyó el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal, y la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios. Las razones de estas acciones legislativas relativamente repentinas yacen en la competencia presidencial en el ocaso del sistema tripartidista. El PRD escogió a Miguel Vargas Maldonado, un exministro en la administración de Hipólito Mejía, como su candidato presidencial en las elecciones de 2008; el PLD renombró a Leonel Fernández, después de una contienda interna – agría pero desigual – entre aquél y Danilo Medina, exconsejero presidencial y excandidato presidencial peledeísta en el año 2000. En marzo de 2007, Amable Aristy Castro declaró formalmente su precandidatura presidencial, anticipando primarias reformistas planeadas para el 10 de junio. Aunque Aristy afirmó en esa ocasión que “sólo él garantiza el retorno [del PRSC] al poder en el 2008...”,⁵⁸ muchos políticos y periodistas consideraron que el dirigente de Higüey planeaba negociar otra alianza electoral – esta vez para las elecciones presidenciales – con el PRD. Fuera así o no, no existía unidad dentro del Partido Reformista al respecto. Por ejemplo, un periodista resumió una declaración de Sergia Elena de Séliman, entonces Secretaria de Organización del PRSC: “era una burla a la militancia escoger un candidato presidencial del PRSC [en la persona de Amable Aristy] para el 2008, cuando ya tácitamente se pactó un apoyo con el PRD a cambio de la Secretaría General de la Liga.”⁵⁹ Aristy ganó la candidatura presidencial reformista en junio.

Evidentemente una alianza electoral entre sus rivales presidenciales no cuajaba con los intereses del presidente Fernández. Durante el año ante-

⁵⁶ Entrevista n.º 205, diplomático versado en el campo de la cooperación económica, Santo Domingo, 16 de marzo de 2006.

⁵⁷ Entrevista n.º 302, político (PRD) experimentado en elecciones en el Distrito Nacional, Santo Domingo, 23 de enero de 2007.

⁵⁸ Rosa Alcántara, “Amable Aristy presentó ayer candidatura”, *Hoy*, Santo Domingo, el 19 de marzo de 2007.

⁵⁹ Osvaldo Santana, “El amarre de Amable ¿amarra al PRSC?”, *El Caribe*, Santo Domingo, el 25 de enero de 2007, p. 16.

rior, un grupo de senadores del PLD encabezados por Francisco Domínguez Brito (Santiago) había presentado un proyecto de ley para eliminar el “peaje” del 5% de los subsidios municipales, retenido por la Liga.⁶⁰ Como ese descuento constituía la fuente principal de ingresos para la LMD, perderlo sin reemplazo sería una virtual sentencia de muerte para la Institución, tanto como un golpe serio a los recursos políticos de Aristy Castro. En los primeros meses de 2007, legisladores de varios partidos prepararon un nuevo proyecto de ley, combinando el meollo de la propuesta de Domínguez Brito con el borrador “consensuado” de una nueva ley orgánica de municipios, que había sido presentado por la coalición municipalista en abril de 2005. (Esa versión anterior no había incluido la derogación del 5%). La propuesta que llegó a la consideración parlamentaria en 2007 fue influenciada en parte por negociaciones (a veces difíciles y contenciosas) con la comunidad municipalista. Al fin, la red de municipalistas aceptó el borrador como “lo mejor posible.”⁶¹

El objetivo de Fernández, según observadores informados, era mandar un mensaje a Aristy Castro, advirtiéndole que a la presidencia no le faltaban recursos para ejercer presión – un poder que no se utilizaría de una manera abusiva, pero un poder que sí habría que respetar. Sin embargo, las preparaciones del Ejecutivo para comunicarse de esta manera con Amable Aristy encontraron un obstáculo: existía cierta resistencia dentro de la delegación parlamentaria del PLD, tal vez atribuible al reciente conflicto sobre la candidatura presidencial. El Presidente se reunió con los diputados de su partido “y aliados” durante casi cuatro horas y planteó la necesidad de aprobar varios proyectos, incluso la nueva ley municipal.⁶² Entre las tácticas adoptadas para facilitar la aprobación figuraban contactos con la bancada reformista, en la que no había unanimidad de opinión sobre la candidatura presidencial de Aristy Castro. Uno de los temas que figuraban en estas conversaciones fue una propuesta sobre el sistema del Presupuesto Participativo.

La Cámara de Diputados ya había aprobado un proyecto de ley para instituir, de forma obligatoria para los municipios, “el sistema de Presupuesto Participativo Municipal (PPM), que tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elabora-

⁶⁰ Domingo Matías, “Domínguez Brito y el poder financiero de la LMD”, *Cambio*, Santo Domingo, n.º 39, 1 de diciembre de 2006. Los co-autores restantes del proyecto de ley, todos senadores del PLD, eran: Charles Mariotti (Monte Plata), Félix Nova Paulino (Monseñor Nouel) y Dionis Sánchez (Pedernales).

⁶¹ Entrevista n.º 308, dos funcionarios de la Unidad para el Presupuesto Participativo, CONARE, Santo Domingo, 9 de julio de 2007.

⁶² Ramón Urbáez, “Leonel Fernández pide legisladores aprueben leyes”, *Listín Diario*, Santo Domingo, 11 de julio de 2007, p. 4.

ción, y seguimiento del presupuesto del municipio...” Entre los co-patrocinadores del proyecto se encontraron diez diputados reformistas, cuatro del PRD, y uno de la Fuerza Nacional Progresista, aliada al PLD.⁶³ De las discusiones entre partidos a mediados de 2007, emergió la idea de un arreglo en materia municipal: apoyo peledista al proyecto de presupuesto participativo, a cambio de apoyo de algunos diputados reformistas a la nueva ley de municipios. El compromiso dio resultados: el 22 de junio de 2007, el Senado (controlado abrumadoramente por el PLD) aprobó el proyecto para el PP, convirtiéndolo en ley, y también pasó en primera lectura, “el Código que despoja a la Liga Municipal Dominicana de la administración de los fondos de los Ayuntamientos.”⁶⁴ El 12 de julio, la Cámara convirtió en ley el proyecto sobre el Distrito Nacional y los Municipios, con el apoyo de 111 de los 126 diputados presentes. Un informe periodístico relató:

[El proyecto] contó con la votación de los legisladores reformistas, a pesar de que [...] hubo una línea de la presidencia de esa organización de que la pieza no fuera aprobada. El presidente de la Comisión de Finanzas, el reformista Marino Collante, dijo que sus correligionarios votaron a favor porque se ‘confundieron al leerse los puntos numerados y no los temas.’⁶⁵

La red municipalista se manifestó con especial claridad en esta ocasión. Pocos días después de la acción positiva del Congreso, más de quince organizaciones se juntaron en una declaración a favor de la nueva ley de municipios. Los participantes incluyeron: Participación Ciudadana, CONARE, FEDOMU, GTZ, AECID - Cooperación Española, y la UASD.⁶⁶ En cuanto a Amable Aristy Castro, parece que recibió el mensaje en el sentido deseado por el presidente Fernández. En el evento la Liga no perdió el 5%, mas ahora lo recibe gracias a los votos de los municipios, y no por derecho. No se concretó una alianza PRD-PRSC en las elecciones de 2008, y la votación por Aristy Castro fue tan escasa que el partido perdió su estatus de partido principal. En las elecciones de 2010, el PRSC se alió con el PLD, en vez del PRD; el único senador electo, aparte de los candidatos del PLD, era Amable Aristy Castro, de La Altagracia.

⁶³ Cámara de Diputados de la República Dominicana, “Proyecto de ley – Presupuesto Participativo Municipal”, Santo Domingo: 2006.

⁶⁴ Pedro Germosén, “Senado aprueba ley presupuesto para los cabildos”, *Hoy*, Santo Domingo, 23 de junio de 2007.

⁶⁵ Néstor Medrano, “Aprueban reducir poderes LMD con apoyo diputados reformistas”, *Listín Diario*, Santo Domingo, 13 de julio de 2007, p. 4.

⁶⁶ Mayra Ogando, “Apoyan creación de ley limita funciones de la LMD”, *Diario Libre*, Santo Domingo, 16 de julio de 2007.

6. ANÁLISIS DE LAS COALICIONES ENTRE PARTIDOS EN ASUNTOS MUNICIPALES

Hemos revisado una compleja serie de interacciones entre partidos, durante quince años, relacionadas con la descentralización política. El cuadro 5.4 representa un esfuerzo para visualizar estas alianzas cambiantes. Vemos aquí un mapa de los esfuerzos y de los éxitos de la red municipalista, navegando hacia sus objetivos, en un período de notable fluidez en los enlaces entre partidos.

Durante este lapso, todas las combinaciones inter-partidarias lógicamente posibles se verificaron. No todas las coyunturas produjeron avances directos para el municipalismo y para la descentralización; las medidas claramente positivas aparecen en negritas en el cuadro. Además, ha habido casos de acciones que ocasionaron consecuencias provechosas no intencionadas, especialmente en el caso de la instalación de Amable Aristy Castro en la Secretaría General de la Liga Municipal en 1999. Por lo que parece, en esa oportunidad ni el presidente Fernández ni el entonces senador Aristy buscaron avanzar la agenda de la descentralización. Sin embargo, el cambio de liderazgo insertó los recursos del dirigente de La Altagracia en las maniobras relacionadas con el municipalismo, con resultados (como hemos visto) ocasionalmente positivos.

Cuadro 5.4. ALIANZAS INESTABLES ENTRE
PARTIDOS DOMINICANOS EN MATERIA MUNICIPAL, 1995 - 2010
(✓ ALIADOS CON RESPECTO A LA DESCENTRALIZACIÓN)

Coyunturas (Medidas positivas para la descentralización en negritas)	PLD	PRD	PRSC
Cambio de liderazgo en la Liga Municipal, 1995	✓	✓	-
Formación de FEDOMU, 1996	-	✓	✓
Aumento de financiamiento para los municipios, 1997	✓	✓	✓
Toma de control de la LMD, 1999	✓	-	✓
Aumento de financiamiento para los municipios, 2003	-	✓	✓
Ratificación de Amable Aristy en la Liga, 2003	-	✓	✓
Elecciones municipales y congresuales, 2006	-	✓	✓
Ratificación de Amable Aristy en la Liga, 2007	-	✓	✓
Ley de Presupuesto Participativo 2007	✓	✓	✓
Ley de Municipios 2007	✓	✓	✓*
Elecciones municipales y congresuales, 2010	✓	-	✓

* Parlamentarios del PRSC

Esta visión de un elemento importante de la política dominicana en años recientes – las alianzas partidarias transitorias e inestables – es paralela al análisis de otros observadores. Los co-autores de una investigación amplia sobre este tema, publicada en 1995, notaron la transición hacia el pluripartidismo y la tendencia hacia el pragmatismo; ellos deploraron la relativa ausencia (en ese entonces) del compromiso entre partidos.⁶⁷ Una década más tarde, el politólogo noruego Leiv Marsteintredet enfatizó el rol de las alianzas cambiantes en el Congreso dominicano:

Desde 1990, las administraciones dominicanas han tratado de crear coaliciones legislativas con la oposición. Las tácticas relacionadas con la utilización de las coaliciones han estabilizado las relaciones entre el Ejecutivo y la legislatura... No por coincidencia, las coaliciones empezaron justamente cuando el sistema dominicano de partidos cambió de una estructura bipartidista a otra, tripartidista.⁶⁸

Nuestro estudio ambiciona agregar, a estos hallazgos, evidencia de que el pluralismo y la práctica de formar coaliciones entre partidos dominicanos pueden contribuir a las reformas políticas. Las rivalidades entre tres partidos de comparable fuerza contribuyeron a los avances hacia la descentralización política. Este modo de análisis recuerda el libro *Journeys Toward Progress*, del distinguido economista Albert O. Hirschman. Ese autor observó, a base de estudios de caso sobre las políticas económicas en Brasil, Chile y Colombia:

Las reformas que hoy ocurren en América Latina no son, de ninguna manera, manifestaciones de una afable sensatez (*sweet reasonableness*). Ni sería correcto describirlas como los resultados de “un reconocimiento, de parte de la clase gobernante, que esa clase debe ceder algo para no perder todo,” según el cliché común. En contraste, las reformas son extraordinarios ejemplos de ingenio, en el curso de los cuales algunos grupos hostiles son convertidos, otros son neutralizados y burlados, y los intransigentes restantes son apenas vencidos por una coalición de fuerzas altamente heterogéneas.⁶⁹

Hirschman distingue entre dos métodos de “la invención de las reformas” (*reform-mongering*): el uso de las alianzas cambiantes y el intercambio de

⁶⁷ Ramonina Brea, Isis Duarte, Ramón Tejada y Clara Báez, *Estado de situación de la democracia dominicana*, Santo Domingo: PUCMM, 1995, pp. 61-65.

⁶⁸ Leiv Marsteintredet, “Executive-Legislative Deadlocks in the Dominican Republic”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n.º 2, 2008, p. 146.

⁶⁹ Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, New York: Anchor Books, 1965, p. 353.

favores políticos (*log-rolling*). El primero, propone el autor, será más común en sistemas políticos inestables, tal vez pluripartidistas, con disciplina partidaria relativamente débil; el segundo sería más compatible con sistemas bipartidistas, con partidos comparativamente fuertes.⁷⁰ Hemos notado el uso de alianzas cambiantes en la mayoría de las coyunturas que han favorecido la descentralización dominicana, y el intercambio de favores en la aprobación de las leyes sobre municipios y presupuesto participativo en 2007.

7. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA NACIONAL RELEVANTES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Un mensaje central de nuestro estudio es que gran parte de las medidas favorables a la descentralización dominicana han resultado del funcionamiento del sistema político existente, centralista y presidencialista, y no de esfuerzos iconoclastas para obligar al Estado a reformarse. Bajo las circunstancias peculiares al período de competencia entre tres partidos nacionales grandes, varios líderes nacionales claves han percibido ciertos pasos descentralizadores como beneficiosos para sus intereses y prioridades, y como aceptables para los grandes intereses nacionales.

Para bien o para mal, es muy probable que la época pluripartidista se acerque a su fin, con implicaciones serias para los proyectos de la descentralización política. Cambios en el tipo de rivalidad entre partidos – una competencia que ha sido favorable para el municipalismo durante quince años – pueden provocar adaptaciones notables en la conducta de la coalición municipalista. En las siguientes secciones, vamos a considerar esta nueva coyuntura. Empezaremos con una discusión de la decadencia del tripartidismo y de la potencia del centralismo contemporáneo. Luego

⁷⁰*Ibid.*, pp. 369-375. La recepción de este complejo de ideas de Hirschman, entre los intelectuales que se interesan por la política latinoamericana, guarda una relación interesante con la trayectoria de eventos históricos en el hemisferio. El concepto del pluralismo como una posible fuente de reformas positivas atrajo cierto interés en la década de los 60. Sin embargo, pareció irrealista por más de veinte años después, en el período del autoritarismo y de la polarización política y social, sobre todo en el Cono Sur. Ahora, luego del establecimiento de regímenes de corte más democrático, en muchos países, el pluralismo recibe atención intelectual de nuevo.

pasaremos a examinar las tareas que se presentan a los partidarios de una continuada difusión del poder estatal dominicano.

Como sugerimos en el Cuadro 5.1., hay muchos indicios de que el período tripartidista en la política nacional dominicana haya terminado, para ser seguido por algún tipo de dominación por dos partidos grandes. El Partido Reformista Social Cristiano, por un lado, parece haber llegado a un punto de notable debilidad. La merma de su votación en comicios presidenciales ha sido constante desde el año 2000, y su actuación por debajo del 5% en 2008 lo ha privado de gran parte de su anterior financiamiento estatal. El poder de las facciones dentro del reformismo se evidenció con claridad en los comicios de 2008. Un grupo de líderes del PRSC, abandonaron al candidato oficial presidencial de su partido (Amable Aristy Castro) y organizaron el “Movimiento Leonel en primera vuelta.” Muchos avisos televisados durante esa campaña incluyeron grabaciones del presidente Fernández quien declaraba (en un evento organizado por el “Movimiento”): “me siento en la obligación moral de ser el representante de las fuerzas históricas del balaguerismo.”⁷¹ El reformismo figura ahora más como una fuente de talento político y de apoyo coyuntural para los otros partidos nacionales, que como una fuerza capaz de formular y seguir consistentemente una línea política propia.

Otro indicio de una tendencia hacia el bipartidismo ha sido el proceso de reforma constitucional. El proyecto de reforma se lanzó principalmente como una iniciativa del PLD y, especialmente, del presidente Fernández en el año 2006. En mayo de 2009, las secciones del nuevo texto constitucional más delicadas en el sentido político – acerca de la reelección presidencial y el calendario electoral – emergieron de un acuerdo público entre Fernández y Miguel Vargas del PRD. Este pacto, aunque resultó en parte de las tensiones y rivalidades dentro de ambos partidos grandes, fue impuesto sobre todas las facciones y sobre el resto del sistema político. La resultante reforma de la Carta Magna incluyó, como hemos visto, la reunificación del calendario electoral, un paso resistido por la gran mayoría de los municipalistas.⁷²

Es difícil todavía caracterizar la dinámica entre los partidos principales restantes en el sentido de si el sistema ha regresado al patrón que existía entre 1978 y el 1990 (competencia bipartidista) o al perfil del período 1966-1978 (un partido dominante con un partido grande opositor). Aunque (según el texto constitucional actual) el único candidato presidencial exitoso que ha tenido el PLD no puede postularse en 2012, en otros térmi-

⁷¹ Viviano de León, “Leonel Fernández afirma que representa las fuerzas históricas del balaguerismo”, *Listín Diario*, Santo Domingo, 4 de febrero de 2008.

⁷² El texto del acuerdo Fernández/Vargas se encuentra en “Acuerdos abrirán nueva etapa política en el país”, *Hoy*, Santo Domingo, 15 de mayo de 2009. El sitio Web de la Suprema Corte de Justicia proporciona el texto de la Constitución del año 2010: <<http://www.suprema.gov.do/codigos/Constitucion.pdf>>.

nos el partido morado goza de ventajas muy marcadas para los próximos seis años: mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas, y el control de 92 de entre 155 municipios en escala nacional.

8. ASPECTOS DEL PODER CENTRALISTA-PRESIDENCIALISTA CONTEMPORÁNEO

Sea cual sea la forma específica de las relaciones entre los grandes partidos, el presidencialismo hegemónico cuenta con tres medios importantes para preservar sus ventajas tradicionales frente a los municipios: el poder de los liderazgos centrales partidarios sobre la selección de candidatos para puestos municipales; la ausencia (hasta ahora) de un nuevo “sendero municipal” para la creación de carreras políticas nacionales; y la capacidad del Ejecutivo para evadir los requerimientos de la Ley 166-03.

8.1 LAS ESTRUCTURAS DEL PODER DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DOMINICANOS

Algunos estudios comparativos han identificado la estructura del poder dentro de los partidos como un factor clave en los procesos de descentralización en América Latina. Eliza Willis y sus co-autores han expresado este concepto con especial claridad:

Cada uno de nuestros estudios de caso formula la pregunta: ¿dónde presiden los líderes partidarios – al nivel nacional o al nivel subnacional? Si los líderes partidarios se organizan al nivel subnacional y si ocupan posiciones en gobiernos subnacionales, entonces los legisladores nacionales frecuentemente actúan como “delegados” que representan a los intereses subnacionales. En contraste, si los líderes partidarios presiden dentro de una organización nacional u ocupan puestos ejecutivos y legislativos al nivel nacional, entonces los intereses legislativos en el tema de la descentralización coincidirán más con los deseos del Ejecutivo o con los “intereses nacionales.”⁷³

En los casos examinados en detalle por Willis et al. (Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela), un índice básico de la ubicación del

⁷³ Eliza Willis, “The Politics of Decentralization in Latin America,” *Ob. cit.*, p. 18.

poder dentro de los partidos era el sitio (en el continuo local-nacional) donde se determinaba las designaciones de candidatos a cargos legislativos. Los legisladores, según el argumento de estos politólogos, responderían primordialmente a los funcionarios partidarios que contaron con más poder para dar, o para negar, el recurso fundamental de ser listado en la boleta electoral.

Hay que admitir que faltan estudios definitivos sobre este ramo del poder partidario en la República Dominicana – estudios que comparen, de forma sistemática, las listas de candidatos de ambos sexos designados con los resultados de las “convenciones,” “encuestas,” y “primarias” patrocinadas por los partidos, con atención además al grado de repetición de las candidaturas en votaciones seguidas, y a las carreras típicas de la mayoría de los candidatos (de formación y experiencia predominantemente local o nacional). Aunque existe información completa (en la Junta Central Electoral) sobre las fórmulas partidarias en las elecciones de los años 1998, 2002, 2006 y 2010, hay dudas sobre la disponibilidad de los demás datos, por lo menos sin una inversión considerable de tiempo y capital. Sin embargo, en el caso dominicano, a pesar de la bifurcación del calendario electoral por más de 15 años, se puede afirmar que todavía “los líderes partidarios presiden dentro de las organizaciones nacionales.”

El autor ha examinado las relaciones periodísticas de los procesos de designación de candidatos – en los tres partidos grandes – para las elecciones de 2002 y 2006.⁷⁴ Hasta cierto punto, los procesos partidarios difirieron entre sí, y entre regiones y municipios. A grandes rasgos, el PRSC seguía la línea más centralizada, especialmente en 2002 cuando el expresidente Balaguer ejercía gran influencia en el partido; el PLD ocupaba una posición intermedia, con una tendencia hacia mayor centralismo para 2006; la “cúpula” del PRD escuchaba más a las voces locales en cuanto a los nombramientos, sin ceder su poder preponderante en el asunto. A pesar de estos contrastes ocasionales, el padrón básico era claro: en ambos años, los líderes nacionales de todos los partidos se reservaron la palabra final para nombrar a candidatos. De concluir algo, el centralismo se fortalecía con el paso del tiempo.

Las élites centrales de los partidos contaron con varias herramientas para privilegiar su rol en la selección de candidatos. En casos importantes, los resultados y aun la metodología de las “consultas” eran poco transparentes; en los dos procesos preelectorales, la prensa no publicó una sola tabla extensa con cifras “crudas” y detalladas que mostraran los votos recibidos en las convenciones partidarias. En su lugar, los comités centra-

⁷⁴ Este trabajo sólo fue posible gracias a los recursos y a la destreza profesional del Archivo OGM – Centro de Datos, ubicado en el local de *El Caribe*, en Santo Domingo.

les solían publicar boletines con los porcentajes obtenidos por los precandidatos, pero frecuentemente esos boletines eran parciales, atrasados, y a veces fueron suspendidos sin explicación. Los partidos abiertamente sujetaron proporciones importantes de las candidaturas a la prerrogativa del liderazgo nacional; en 2002 los porcentajes retenidos eran: PRD 30%, y PLD 50%.⁷⁵ (El PRSC anunció una tasa de “reservas” del 20% para 2002, una estimación demasiado baja, a la luz de los nombramientos específicos.) En 2006, las cúpulas del PRD y del PRSC alegaron la necesidad de reservar candidaturas para el partido socio en la “alianza rosada,” para explicar algunos rechazos de precandidatos dentro de sus propias filas.⁷⁶

Los aspirantes podían poseer cierto margen de maniobra frente a los núcleos centrales partidarios, especialmente en caso de competencia entre facciones en el partido. Mas esa dinámica solía aventajar sólo a candidatos individuales, y no a un “frente municipalista.” También, funcionarios ya elegidos, ocupando curules o sindicaturas, gozaron de ventajas para asegurar su redesignación. Hay que reconocer, sobre este particular, que sus candidaturas en elecciones pasadas probablemente resultaron del mismo proceso relativamente centralizado. Un grupo limitado de municipios – sobre todo Santiago – ha presentado problemas difíciles para las autoridades partidarias en la capital. (En 2006 el liderazgo del PRD se dividió sobre la candidatura a senador por Santiago, y su candidato perdió frente al PLD; en el mismo año el interés de los líderes del PLD en designar a Bienvenido Pérez como candidato a síndico en Santiago tuvo que ceder ante una exigua victoria de José Izquierdo en una elección primaria entre los militantes santiagueros). No obstante, estos retos para el cuasi-monopolio de los comités centrales eran la excepción que confirma la regla. Esa “regla” se expresa bien en la declaración de Radhamés Segura, entonces presidente de la Comisión Nacional Electoral del PLD, de que para las elecciones de 2006 el PLD reservaría diez candidaturas de senadores, 50 de diputados y 18 de síndicos (en las palabras de un periodista) “para ser otorgadas a altos dirigentes, figuras prominentes de la sociedad civil o a miembros de fuerzas aliadas.” “Segura lamentó que precandidatos de su partido hayan

⁷⁵ Arístides Reyes, “PRSC afirma respetará voluntad de las bases,” *El Nacional*, Santo Domingo, 11 de enero de 2002.

⁷⁶ En el PRD, la proclamación formal de las candidaturas en 2006 se describió así: “[Los] eventos se realizaron sin inconvenientes, exceptuando reclamos y lamentos de los ‘sacrificados’ a quienes les despojaron de sus candidaturas. En el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo dirigentes medio y de base que ganaron nominaciones se quejaron de que sus cargos fueron cedidos a candidatos del PRSC con menos potencial electoral, «pero somos disciplinados al partido»”. Leoncio Comprés, “El PRD proclamó sus candidatos sin líos”, *Diario Libre*, Santo Domingo, 13 de marzo de 2006.

incurrido en grandes gastos contando con una candidatura, cuando ahora el PLD se les ha reservado.”⁷⁷

8.2 LA AUSENCIA DE UNA RUTA DE ACCESO PARA LOS SÍNDICOS A CARRERAS POLÍTICAS NACIONALES

En otros países de Latinoamérica, para políticos con bases municipales, los procesos de descentralización han ayudado a crear nuevos caminos hacia carreras electorales nacionales. Ese tipo de cambio sería un indicador de un nuevo prestigio para los alcaldes o los líderes regionales de la República Dominicana, y de una nueva influencia de “lo municipal” en los asuntos nacionales.

Hasta ahora, senderos de ese tipo no se han formado en la República Dominicana, lo que sugiere una continuada marginalización – en la toma de decisiones políticas nacionales – de los intereses y puntos de vista municipales. Con cierta nueva autonomía derivada del calendario electoral no concurrente, combinada con la relativa prosperidad creada por los subsidios centrales ampliados, los síndicos de las dos ciudades mayores – el Distrito Nacional y Santiago – han creado perfiles de mayor activismo en comparación con la generalidad de sus antecesores, pero no han podido traducir estos perfiles en las bases para aspiraciones a cargos más altos. Roberto Salcedo (PLD) del D.N., elegido por primera vez en 2002, salió electo de nuevo en 2006 y 2010. Su estrategia ha sido bastante clara: seguir una agenda activa y bien divulgada, dentro de las limitadas competencias disponibles para los Ayuntamientos. Ha renovado varios parques y mercados, insistió en su compromiso con la limpieza de las calles, y patrocinó eventos bien planeados del ocio comunitario (“Malecón Libre,” etc.). A pesar de su aptitud para las relaciones públicas, el Alcalde no se ha postulado para la candidatura presidencial, ni ha figurado en las maniobras de los aspirantes presidenciales de su partido (Danilo Medina, Jaime David Fernández Mirabal, José Tomás Pérez, Francisco Domínguez Brito y otros, además de Leonel Fernández).

José Enrique Sued (PRSC) fue síndico de Santiago entre 2002 y 2010, se asoció con el Plan Estratégico de esa ciudad, y cooperó con FEDOMU; llegó a ser el candidato vicepresidencial de su partido en la desastrosa campaña presidencial de 2008. Se alió hábilmente con el PRD en 2006, pero fue derrotado en las urnas cuatro años después, cuando el PRSC cooperó con

⁷⁷ José Manuel Medina, “El PLD se reservó 78 candidaturas,” *El Caribe*, Santo Domingo, 13 de enero de 2006. Según el reglamento del PLD para sus procesos internos en las elecciones de 2006, “El Comité Político...se reserva el derecho de disponer de cualquier candidatura.” PLD, Reglamento para la elección de los candidatos y candidatas a cargos congresionales y municipales, 2006, Santo Domingo: PLD, octubre de 2005, Art. 3, p. 4.

el PLD y un grupo significativo de peledéistas rehusó la disciplina partidaria y votó por el candidato del PRD, un “sacrificado” del PLD quien había sido “despojado de su candidatura”. Otro “presidenciable” entre los síndicos era Fausto Ruiz Valdez (PRD), de La Vega, co-fundador de FEDOMU, pero sus aspiraciones no encontraron eco en los comités centrales de su partido y perdió su sindicatura en las elecciones de 2010. A fin de cuentas, los síndicos contemporáneos parecen haber encontrado una situación de relativa seguridad política, con más ejemplos de reelección y de carreras electorales más estables al nivel municipal. El traslado de sus ambiciones a la esfera nacional, en cambio, ha sido difícil frente a la influencia política de los senadores, ministros, asesores del Poder Ejecutivo, y *apparatchiks* como Hatuey de Camps y Danilo Medina.

8.3 LA EVASIÓN DE LOS MANDATOS DE LA LEY 166-03

El ramo ejecutivo dominicano ha evadido la obligación que tiene, bajo la Ley 166-03, de entregar a los municipios un 10% “de los montos totales de los ingresos del Estado dominicano pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos.”⁷⁸ La suma distribuida parece ser sólo un poco más de la mitad de la cantidad dispuesta por la legislación. En 2006, el último año del cual tenemos datos completos, la “participación” de los municipios fue casi exactamente de RD\$13 mil millones; para ese año, el presupuesto nacional aprobado por el Consejo Nacional del Desarrollo ascendió a RD\$238.55 mil millones.⁷⁹ El porcentaje pagado, según estas cifras, fue de 5.45%. Esta situación básica aparentemente ha continuado en años más recientes; en abril del año 2010, FEDOMU se quejó de que “en la actualidad, los [Ayuntamientos] apenas reciben aproximadamente un 6%, cuando en realidad le corresponde recibir el 10% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional.”⁸⁰ La declaración de FEDOMU concluye: “Exigimos el 10% para los Ayuntamientos – ¡Que se cumpla con la ley!” Expertos municipalistas explican que el Ejecutivo ha limitado – ilegalmente, a su juicio – la base presupuestaria utilizada para calcular los subsidios requeridos, y alegan también que el Gobierno no aumenta los pagos a los

⁷⁸ Texto parcial del Art. 3 de la Ley 166-03, incluido en Víctor D’Aza Tineo y otros, *Nuevo régimen de cooperación y asistencia financiera del Poder Ejecutivo a los ayuntamientos*, Santo Domingo: Fundación Pro-Municipalidad, 2004, p. 62.

⁷⁹ El monto del presupuesto total aparece en “2006 National Budget,” en DR1, servicio por Internet, 21 de diciembre de 2005; la suma de las transferencias a los municipios deriva del Cuadro 5.3., de este ensayo.

⁸⁰ “FEDOMU Reclama más recursos,” una declaración firmada por el liderazgo de la entidad, y publicada en el órgano de la federación, *FEDOMU en marcha*, año 1, n.º 5, mayo de 2010, p. 3.

Ayuntamientos para reconocer el crecimiento del presupuesto global.⁸¹ El déficit en pagos a los municipios, para 2010, sería de aproximadamente RD\$15.2 mil millones – alrededor de US\$435 millones.

No es evidente cómo el descontento de la red municipalista podría contrarrestar el evidente interés de la presidencia de no cumplir con sus obligaciones fiscales hacia los gobiernos municipales. Sin las coyunturas del pasado período pluripartidista, faltan motivos para que el Ejecutivo deje que más de 150 municipios gasten sumas apreciables, en vez de mantenerlas en manos del Gobierno Central para sus fines. La actitud resistente de la presidencia en este asunto se ha mantenido aun en un período de creciente control del PLD entre los municipios, durante el cual (además) el presidente de FEDOMU era un síndico peledeísta (José Ramón Reyes, de La Romana).

9. CONSIDERACIÓN SOBRE LA ESTRATEGIA MUNICIPALISTA PARA EL FUTURO: ¿UN IMPERATIVO PARA EL CAMBIO?

En términos estratégicos, el medio ambiente político al nivel nacional ha sido relativamente positivo para la descentralización desde 1994. Este hecho ha afectado no sólo el éxito del movimiento municipalista y descentralizador, sino sus estrategias, su discurso, y sus metas específicas. Luego de resumir algunos de estos efectos, vamos a considerar el impacto de este fenómeno sobre los posibles esfuerzos para extender la descentralización en el futuro.

Los municipalistas dominicanos han desarrollado y han demostrado muchas capacidades para avanzar su causa. Se han especializado en la creación y mantenimiento de alianzas – con los síndicos y regidores en municipios vecinos, con agencias de ayuda y con asociaciones municipales en el exterior, y con senadores, diputados, presidentes y ministros de todo el espectro partidario nacional. Han utilizado el conocimiento jurídico, para redactar proyectos de ley y decretos que revisen las políticas públicas

⁸¹ Entrevista n.º 301, economista y tecnócrata dominicano, Santo Domingo, 23 de enero de 2007; n.º 307, abogado constitucional y profesor de Derecho, Santo Domingo, 1 de febrero de 2007; n.º 308, dos funcionarios de la Unidad para el Presupuesto Participativo, CONARE, Santo Domingo, 9 de julio de 2007.

relevantes. Además, han adquirido nuevas habilidades técnicas, mediante el uso de herramientas novedosas administrativas y sociales, tales como el presupuesto participativo.

No obstante, los partidarios de la descentralización en la República Dominicana no han enfatizado tres tareas, que posiblemente tendrían una influencia importante sobre sus perspectivas de continuar avanzando en el futuro. No han forjado una filosofía o teoría bien integrada para justificar, explicar y popularizar la descentralización en el país. No han creado coaliciones con organizaciones de la sociedad civil dominicana para promover la difusión del poder político desde la capital hacia el nivel municipal. Tampoco han demostrado gran interés (ni capacidad) para asumir nuevas funciones, que podrían manifestar las ventajas de la administración local para proveer servicios a la sociedad. (El desarrollo del presupuesto participativo representa una serie de excepciones a estas afirmaciones, y tendremos ocasión de analizar las posibles contribuciones de ese proceso para resolver los dilemas generales que citamos.)

Las ideas básicas, utilizadas por sus partidarios, para explicar las ventajas de la descentralización en la República Dominicana no son difíciles de resumir. Estas teorías incluyen:

- la urgente necesidad de remediar una falta casi absoluta de bienes públicos en los barrios y distritos de todo el país;
- la utilidad del municipalismo como un instrumento apto para obtener los recursos indispensables;
- una capacidad superior, entre los políticos y funcionarios municipales, para percibir y para servir bien los intereses locales; y
- los beneficios, para todos los habitantes, de un proceso participativo local que profundice el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Con contadas excepciones, estas ideas no se han presentado en forma concisa, por medios adecuados para ganar prestigio y popularidad. Todavía no se han publicado libros o folletos para difundir el “evangelio de la descentralización,” capaces de realizar para la descentralización el servicio rendido, para la legitimidad de la democracia post-trujillista la obra de Juan Bosch, *Crisis de la democracia de América en la República Dominicana*.⁸² Existen, por cierto, una variedad de publicaciones muy útiles e interesantes, más allá de los libros de César Pérez y del PNUD que hemos mencionado. No obstante, estos tomos frecuentemente apelan a grupos

⁸²Juan Bosch, *Crisis de la democracia de América en la República Dominicana*, México: Centro de Estudios y Documentación Sociales, 1964. La influencia de este texto se extendió notablemente con su publicación en otros países; la versión para lectores norteamericanos fue *The Unfinished Experiment: Democracy in the Dominican Republic*, New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1965.

de lectores con intereses especializados y limitados. Han aparecido, por ejemplo, manuales para nuevos funcionarios municipales, informándolos sobre sus poderes y obligaciones.⁸³ Por otra parte, una coalición de agencias dominicanas e internacionales ha publicado una guía práctica para los participantes en procesos para elaborar los presupuestos participativos,⁸⁴ además de un informe sucinto, con fotos y un texto comprensible, sobre las utilidades pioneras de ese procedimiento.⁸⁵ FEDOMU y la LMD cooperaron para publicar textos legales (junto con un análisis en detalle) sobre los nuevos subsidios aprobados en el mandato de Hipólito Mejía.⁸⁶ Esta literatura constituye una base para futuros alcances, pero se espera todavía un libro u otro texto sintético que trascienda los elementos ya presentados al público lector.⁸⁷

La sociedad civil dominicana cuenta con un grupo de organizaciones que participan enérgicamente en diálogos y debates con el Estado – pero estas entidades generalmente no han apoyado la descentralización política. El Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), aparte de un vínculo muy limitado con CONARE, no se ha aliado con el municipalismo. La Iglesia Católica, entidad sin igual en su escala organizativa, generalmente no comenta sobre temas relacionados a la descentralización. Participación Ciudadana ha adoptado un rol muy limitado en la esfera municipal, a pesar de su compromiso con la profundización de la experiencia democrática participativa. En 2004, PC cooperó en un proyecto de CONARE (con fondos del PARME) para “apoyar políticas de descentralización y el desarrollo municipal” en el Ayuntamiento del Distrito Nacional y en cuatro municipios más, por un valor total de

⁸³ Ejemplos incluyen: Sergio Cedeño, *La gestión municipal: Cómo dirigir exitosamente un Ayuntamiento*, Santo Domingo: De Colores, 2006, y Julio César Díaz, *Ayuntamiento y municipio: Aprendamos a dirigirlos con éxito*, Santo Domingo: Alfa y Omega, 2006.

⁸⁴ Coalición por Democracia Participativa, Transparencia Municipal y Buen Gobierno Local, *ob. cit.*

⁸⁵ Enrique de León, *Construyendo ciudadanía en el desarrollo local y en la reducción de la pobreza: Experiencias de presupuesto participativo*, septiembre-diciembre del 2004, Santo Domingo: Búho, 2005.

⁸⁶ Víctor D’Aza Tineo y otros, *ob. cit.*

⁸⁷ Unos esfuerzos innovadores y positivos en este campo son los programas de televisión y los DVDs distribuidos por la coalición que fomentó el sistema de presupuesto participativo (CONARE/FEDOMU/GTZ/UASD) en años recientes: *Presupuesto Participativo en la República Dominicana*, DVD, mayo 2006; y *Presupuesto Participativo: Algo grande está pasando en los ayuntamientos de todo el país*, DVD basado en cuatro programas emitidos por CDN, Canal 37, febrero y marzo de 2007.

US\$ 31,600.⁸⁸ Alrededor del año 2000, el personal de PC estudió la factibilidad de fomentar una participación más activa de grupos de la sociedad civil en la vida política municipal en nueve comunidades ubicadas en distintas regiones de la nación. Aunque el equipo técnico recomendó la implementación del plan en cinco municipios, la institución decidió no continuar con la iniciativa.⁸⁹ En la nueva situación política nacional, al tener que negociar con autoridades políticas que ya no tienen que calcular la complejidad de una competencia pluripartidista, los municipalistas tal vez vayan a echar de menos estos potenciales aliados.

Las competencias de los municipios dominicanos tradicionalmente han sido muy reducidas. En el régimen legal antes de la nueva ley de municipios del año 2007, las administraciones municipales tenían plena responsabilidad para: la limpieza de las calles, los cuerpos de bomberos, los parques, mercados, cementerios, control y señalización del tráfico, el establecimiento de rutas de transporte urbano y la reglamentación de farmacias y bombas de gasolina. Los municipios compartieron con el Estado central o con empresas privadas poderes sobre: la recolección de la basura, servicios de agua y alcantarillado, planeamiento urbano y zonificación.⁹⁰ La Ley 176-07 da pasos muy limitados para ampliar esta lista de competencias. Esta nueva legislación agrega responsabilidades para “biblioteca[s] pública[s]...protección y defensa civil [...] y protección del medio ambiente.” Además, “los Ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas” funciones que incluyen “la coordinación, gestión y financiación de [:] la seguridad ciudadana [...], servicios de atención primaria de salud, y promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional...mantenimiento de los locales escolares públicos [...] y coordinación [...] de los servicios [...] de agua potable [...]”⁹¹

⁸⁸ Participación Ciudadana, *Reporte de los auditores independientes y estados financieros, años terminados el 31 de agosto del 2005 y 2006*, <http://www.pciudadana.com/finanza/informe_auditores_12112006.htm>.

⁸⁹ Entrevista n.º 303, científico social dominicano, especialista en asuntos urbanos, Santo Domingo, 25 de enero de 2007; n.º 304, funcionario de Participación Ciudadana, Santo Domingo, 30 de enero de 2007.

⁹⁰ César Pérez, *Urbanización y municipio en Santo Domingo*, ob. cit., p. 151-158.

⁹¹ Texto de la Ley 176-07, en República Dominicana, *Gaceta Oficial*, Santo Domingo, 20 de julio de 2007, artículos 19 y 20. El Art. 18, en su cuarto párrafo, también concede una nueva oportunidad a los municipios: “Los ayuntamientos podrán solicitar la delegación de determinadas competencias del Gobierno Central, respondiendo a la demanda de la población y a partir de la demostración de que pueden hacer un ejercicio de las mismas más eficiente, eficaz, transparente y participativa.”

Con limitadas excepciones, los municipalistas dominicanos no han buscado la concesión de nuevos poderes o funciones – tales como la educación, la salud, o la seguridad pública – competencias que figuran en términos vagos en la nueva ley orgánica de los municipios, y que en algunos otros países se han asignado a los gobiernos locales. Esta renuencia, en toda probabilidad, resulta de un entendimiento vivo de las limitadas capacidades administrativas de la enorme mayoría de los municipios dominicanos. Estructuras burocráticas y técnicas acostumbradas a “trabajar con las uñas” durante décadas, que sólo en años muy recientes han empezado a recibir un financiamiento más razonable, apenas pueden descargar las funciones a que están acostumbradas. Recolectar la basura – un índice muy común, entre los residentes, de la eficacia de un alcalde – comúnmente representa un reto muy sustancial, y suficiente a la vista de muchos administradores. Sin embargo, la falta de competencias nuevas sugiere que el proceso de la descentralización política dominicana es todavía muy incompleto.⁹² Además, la escasez de iniciativas para asumir responsabilidades adicionales tiende a crear una vulnerabilidad para la causa municipalista. Sus críticos – y aun varios aliados – atribuyen motivos meramente mercenarios a muchos esfuerzos municipales para ampliar sus ingresos. Una entidad tan seriamente comprometida con el rol potencial de los gobiernos locales como el PNUD-DR expresó esta duda en el subtítulo de un foro que organizó en 2007: *El proceso de descentralización dominicano: ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?*⁹³

Este inventario de algunas labores municipales que quedan pendientes es, a la vez, una lista de posibles nuevas estrategias municipalistas, en el período que sucederá al pluripartidismo. Muchas nuevas oportunidades se ofrecen: publicaciones que describen casos en que municipios más autónomos han solucionado problemas sociales urgentes; el fomento de estudios, artículos, películas, o programas televisados que relatan

⁹² Participantes en el proceso dominicano han reconocido este problema. Respondiendo a una pregunta en 2009, el diputado Sergio Cedeño (PRSC – La Altagracia) declaró: “todavía existe muy poca descentralización en la República Dominicana – ni descentralización ni desconcentración. Ni al Estado central ni a los ayuntamientos les gusta delegar poderes.” Intervención del diputado Cedeño en el “*Encuentro internacional por la democracia participativa*, la descentralización y el desarrollo local,” co-auspiciado por FEDOMU y CONARE, Bayahibe, República Dominicana, 19 de marzo de 2009.

⁹³ *Foro sobre desarrollo humano, n.º 2: Descentralización y poder local en el desarrollo humano: El proceso de descentralización dominicano: ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?*, Santo Domingo: PNUD-DR, 2007. El foro incluye ensayos de especialistas que incluyen a Domingo Matías, César Pérez, Víctor D’Aza, y Rosa Arlene María.

las ventajas del traslado del poder político hacia los municipios y distritos municipales; el invento de nuevos métodos para responder mejor a las necesidades comunitarias, a través de administraciones municipales. Tácticas de este tipo complementarían las nuevas armas que los municipios han obtenido en los últimos quince años de cambio: la prominencia aumentada de las alcaldías, ya que cuentan con más recursos para crecer, invertir y servir; el activismo y la perspicacia de FEDOMU; y la creciente implementación del presupuesto participativo, incluso en plazas muy prominentes como el Distrito Nacional.

Finalmente, existe una laguna importante en nuestros conocimientos de la gobernanza – actual y potencial – de los municipios dominicanos: faltan estudios capaces de informarnos sobre el grado de emprendedurismo (*entrepreneurship*) de los alcaldes y regidores en los cientos de municipios y distritos municipales en el país. La escena política municipal dominicana ha cambiado extensamente y con relativa rapidez en años recientes, especialmente con la anulación de la boleta de arrastre, el aumento de los subsidios estatales, y el establecimiento del presupuesto participativo. Sería de interés saber si, bajo estas condiciones nuevas, se está desarrollando un nuevo grupo de líderes políticos municipales – ambiciosos, innovadores, conscientes de nuevas oportunidades en la gestión de los asuntos comunitarios, y listos para invertir el trabajo necesario para promoverse a sí mismos y a su cabildo.

Para reunir este tipo de datos, sería necesario montar una serie de estudios comparativos de campo, sobre la naturaleza, el comportamiento, y los dilemas comunes de los funcionarios municipales en la República Dominicana. A pesar de la rareza de esta clase de investigación – posiblemente por el costo percibido de este tipo de pesquisa de etnografía política en una escala semejante – existe un estudio modelo sobre el vecino país de México. Merilee S. Grindle de la Universidad de Harvard y un grupo de estudiantes graduados llevaron a cabo estudios en no menos de treinta municipios mejicanos en el verano de 2004, mediante los cuales investigaron la relación entre el emprendedurismo, por un lado, y la competencia electoral, la modernización burocrática, el flujo de recursos económicos, y la participación de entidades de la sociedad civil.⁹⁴

⁹⁴ Merilee S. Grindle, *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton: Princeton University Press, 2007. El proyecto observó que, en México, el emprendedurismo político local encontró nuevas oportunidades en un período de aumento de la competencia electoral, pero que las reformas fueron vulneradas por dificultades en su institucionalización. La sociedad civil local, mientras tanto, no ofrecía gran apoyo a la innovación de los ediles, concibiendo al ayuntamiento más como una fuente de recursos y no tanto como un sitio de responsabilidad de parte de los funcionarios elegidos. Ver pp. 17-18, 125.

Con pesquisas de este tipo, amplias y relativamente económicas, sería posible agregar una comprensión más práctica a nuestro entendimiento del drama descentralizador dominicano.

BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, Juan. *Crisis de la democracia de América en la República Dominicana*. México: Centro de Estudios y Documentación Sociales, 1964.
- . *The Unfinished Experiment: Democracy in the Dominican Republic*. New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1965.
- Brea, Ramonina, Isis Duarte, Ramón Tejada y Clara Báez. *Estado de situación de la democracia dominicana*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1995.
- Campillo Pérez, Julio G. *Historia electoral dominicana 1848-1986*. Santo Domingo: Junta Central Electoral, 1986.
- Cedeño, Sergio. *La gestión municipal: Cómo dirigir exitosamente un Ayuntamiento*. Santo Domingo: De Colores, 2006.
- Coalición por Democracia Participativa. *Cómo hacer presupuesto participativo*. Santo Domingo: Búho, 2004 y 2006.
- Collado, Faustino. *Revolución democrática y transformación territorial*. Santo Domingo: Colección Liderazgo de las Ideas, 2007.
- D'Aza Tineo, Víctor y otros. *Nuevo régimen de cooperación y asistencia financiera del Poder Ejecutivo a los ayuntamientos*. Santo Domingo: Fundación Pro-Municipalidad, 2004.
- De León, Enrique. *Construyendo ciudadanía en el desarrollo local y en la reducción de la pobreza: Experiencias de presupuesto participativo*. Santo Domingo: Búho, 2005.
- Díaz, Julio César. *Ayuntamiento y municipio: Aprendamos a dirigirlos con éxito*. Santo Domingo: Alfa y Omega, 2006.
- Eaton, Kent. *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Fundación Siglo 21. *Acuerdos sobre la reforma municipal*. Santo Domingo: Siglo XXI, 1995.
- Grindle, Merilee S. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

- Hartlyn, Jonathan. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.
- Hernández, Pedro A. y Faustino Collado. *Municipio y gestión urbana en República Dominicana*. Santo Domingo: Ciudad Alternativa, 1996.
- Hirschman, Albert O. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: Anchor Books, 1965.
- Krohn-Hansen, Christian. *Political Authoritarianism in the Dominican Republic*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Maríñez Rosario, Julio. "La falta de recursos limita gravemente la autonomía local". *Carta Local*: Boletín Informativo de la Federación Española de Municipios y Provincias, n.º 62, Julio-Agosto 1995.
- Marsteintredet, Leiv. "Executive-Legislative Deadlocks in the Dominican Republic". *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n.º 2, 2008.
- Mejía-Ricart, Tirso. *Propuestas de descentralización del Estado dominicano*. Santo Domingo: CONARE, 2004.
- . *Proyectos de descentralización y participación en la República Dominicana*. Santo Domingo: CONARE, 2001.
- . *Psicología social aplicada*. Santo Domingo: UASD, 1997.
- . *Santo Domingo, ciudad primada: sus orígenes y evolución histórica*. Santo Domingo: Alfa y Omega, 1992.
- Mitchell, Christopher. "Urban Elections in the Dominican Republic, 1962-1994", en Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín, *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI*. Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1999.
- Montero, Alfred P. y David J. Samuels. "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences". *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- Moya Pons, Frank. *The Dominican Republic: A National History*. New Rochelle, NY: Hispaniola Books, 1995.
- Oficina de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Foro sobre desarrollo humano, N.º. 2: descentralización y poder local en el desarrollo humano: El proceso de descentralización dominicano: ¿crea ciudadanía o fomenta el clientelismo y el caciquismo?* Santo Domingo: PNUD, 2007.
- . *Desarrollo humano, una cuestión de poder: Informe sobre desarrollo humano, República Dominicana 2008*. Santo Domingo: PNUD, 2008.
- Pérez, César. *Urbanización y municipio en Santo Domingo*. Santo Domingo: INTEC, 1996.

- . *Descentralización, municipio y gestión urbana*. Santo Domingo: INTEC, 2003.
- Turits, Richard Lee. *Foundations of Despotism: Peasants, the Trujillo Regime, and Modernity in Dominican History*, Stanford: Stanford University Press, 2003.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman, y Stephan Haggard. “The Politics of Decentralization in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 34, n.º 11, 1999.

Periódicos:

El Caribe
Diario Libre
Hoy
Listín Diario
El Nacional
Rumbo
Última Hora

6

PRESIDIR LA POBREZA.
ECONOMÍA DE LA POLÍTICA
PARTIDARIA Y DE LOS
GOBERNANTES EN LA REPÚBLICA
DOMINICANA

Juan Miguel Pérez

NOTA AL LECTOR

La narrativa de la historia política dominicana, desde la caída del régimen de Trujillo hasta nuestros días, ha estado marcada esencialmente por el peso político supremo omnipoderoso y ubicuo ejercido por la figura presidencial encarnada en los jefes del Estado dominicano que se han sucedido a lo largo de medio siglo de existencia del ensayo democrático dominicano. Aunque un estudio sumario de la historia dominicana, que debute en los inicios de la República, arrojaría las mismas conclusiones, estas estarían acorde con prácticas y convenciones propias de un siglo decimonónico latinoamericano caracterizado por un caudillismo político como forma del ejercicio de la política proselitista en el continente.

La culminación de la tiranía trujillista en 1961, y los balbuceos democráticos que desde entonces habitan la vida política nacional en la República Dominicana, sin dudas habilitan la posibilidad de un análisis de la realidad presidencial dominicana con mayores rigores de precisión, debido a los cambios nacionales e internacionales que se han originado en la forma de hacer política en la región latinoamericana y en el mundo occidental en general, los cuales han mermado, en la mayoría de casos, el monopolio político del presidencialismo en el quehacer gubernamental de los Estados, sea a nivel local o nacional. En particular, en los países de economías nacionales precarias, el presidencialismo se ejerce como parte de un brazo ejecutivo de sistemas de redistribución de riquezas amparados en el modelo denominado décadas atrás: Estado providencia o Estado benefactor. Entonces la ecuación no es difícil a la hora de articular precariedad eco-

nómica y tradición presidencialista. En este ensayo, nuestro propósito es ampliar la base contable a partir de la cual estableceremos el presupuesto del capital político y social que utiliza el presidencialismo para gobernar la pobreza, a partir de un análisis de la cultura política que el presidencialismo produce, y de la cual el presidencialismo se alimenta, lo que origina una estructura estructurante que provee y que recibe, que facilita y es facilitado por condiciones específicas sociales de ser, hacer y ejercer la política en República Dominicana.

Para propósitos de coherencia con el resto de los ensayos que conforman el volumen del cual este escrito forma parte, hemos enfocado nuestro análisis al período presente de las últimas dos décadas, con una incursión inicial histórica a períodos anteriores. Esta perspectiva, justificada en lo fundamental por el rol histórico trascendente a su propia existencia legado por el presidencialismo ejercido por Joaquín Balaguer, cinco veces jefe de Estado de la República Dominicana post-Trujillo, es apoyada por un trabajo sobre la relación entre política, economía y pobreza a partir de los partidos políticos, instrumentos indispensables del presidencialismo dominicano.

Partiendo de dichos planteamientos y los primeros hallazgos encontrados, la presente indagación parte de la siguiente premisa: en términos generales, en la República Dominicana el nivel de fomento del presidencialismo desde la actividad de los partidos políticos es considerable. Por ello la prioridad de la investigación se concentraría en encontrar primero el grado cualitativo de realidad existente desde el cual se siente, se piensa y se actúa la política en la República Dominicana y luego determinar las condiciones que posibilitan dicha calidad, a partir de la explicación de los mecanismos y características que le dan (y le han dado) dicha forma. Para llevar a cabo nuestro plan de investigación tomando en cuenta el marco de tiempo y recursos disponibles, decidimos asumir la realización del mismo a partir de una triple óptica histórica, sociológica y económica. Para ello consultamos una serie de literaturas secundarias, relacionadas fundamentalmente con la historia política dominicana y la reflexionamos a partir de los resultados socioeconómicos de los mismos períodos estudiados. De igual manera, en el plano sociológico, nos pareció indispensable sostener empíricamente nuestros esfuerzos de conceptualización con algunas investigaciones de campo con los actores y escenarios presidenciales ubicados en los partidos políticos encargados de auspiciar espacios ligados con el ejercicio del poder. En esa dirección tomamos como muestra representativa del conjunto del espectro político dominicano, los partidos de la Liberación Dominicana (PLD), de la Revolución Dominicana (PRD) y el Movimiento Independencia Unidad y Cambio (MIUCA), por encarnar ellos la política en sus diversos tiempos: la política desde el poder, la política desde la oposición pero en competencia por el poder, y la política desde

una estructura minoritaria sin poder político para competir por el poder político. Al mismo tiempo personifican ellos la clase política dominicana por las características internas de sus militancias y místicas: partido de cuadros, partidos de masas, partido contestatario.

Poder entrevistar a los actores en sus diversos roles, posiciones y versiones, poder testimoniar con observaciones directas levantadas en las reuniones políticas de sus militantes o en ciertas actividades académicas o concertadas con organizaciones de la sociedad civil, nos suministró una serie de informaciones que nos pareció imprescindible insertarla dentro de un marco de producción de conocimiento científico, asociándola con algunas teorías ya establecidas dentro del marco de las Ciencias Económicas, de la Psicología y de la Teoría Social. De esta manera, quisimos impregnar en un mismo y doble esfuerzo, la nutrición mutua que resulta de la información que ilustra y la teoría que ilumina. Para entender, dentro del caso dominicano, la indisposición de los agentes políticos –instituciones e individuos- en implicarse o asumir responsabilidades dentro de procesos de formulación de políticas públicas, sea dentro del marco de consultorías o cooperaciones, sea con otros Estados u organismos no gubernamentales nacionales o internacionales, o bien dentro de diversos estadios del propio Estado, o entre fuerzas políticas, nos era imprescindible articular el conocimiento del campo político dominicano como prolegómeno sine qua non para comprender de donde se generan las anomías que finalmente retrasan el progreso de conquistas del pueblo dominicano, en su acápite dedicado al tema de las políticas públicas que combaten la pobreza.

Queda pues, el dejo de hallazgos articulados y que son dignos de su profundización a través de la exploración sociológica crítica de algunas categorías solamente sugeridas en el presente documento. Esto enriquecería aún más el conocimiento de la temática, así como la administración y auditoría de la prueba documentada. En tal sentido, nos resta la constancia del carácter inconcluso del presente trabajo, y con el cual nos hemos sentido deudores de la necesidad impostergable de ahondar el conocimiento científico del mundo político dominicano, y en particular del presidencialismo, dado su condición de epicentro de la vida pública nacional, como vector que le da sentido de dirección y de razón de ser a la vida institucional nacional, es decir aquello que puede frenar o acelerar cualquier saludable intención, y cuya iniciativa proceda de un punto exógeno a su propio campo. Sólo así podremos superar el monte de estudios destinados a la pobreza, el laberinto que reina al confundir de buena fe las cosas de la lógica como si fuera la lógica de las cosas.

A MANERA DE PRÓLOGO

...“más típicamente dominicano es la orientación de una política estratégica no siempre formulada pero sí practicada de recuperar al mayor tiempo posible los atrasos sociales y económicos con el metro de la modernidad de nuestra arritmia histórica.”

José Luis Alemán¹

INTRODUCCIÓN. POBREZA Y POLÍTICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

LAS POBREZAS DE LA POBREZA DOMINICANA

Diariamente, los medios de comunicación masiva de la República Dominicana rinden cuenta de los flagelos sociales a través de los cuales la pobreza económica situada presenta sus múltiples facetas: “*Encuesta revela un aumento de la mortalidad infantil y 9.8% niños con desnutrición crónica*”; “*Por falta de inversión pública, RD está condenada a un Apartheid educativo*”.³ Con frecuencia mayor, los hacedores de opinión pública nacional se hacen eco de las conclusiones de diversos informes de organismos nacionales e internacionales donde se rinde cuenta de los estados y estragos de la pobreza económica dominicana.

Tradicionalmente, la *doxa* o sentido común, sentencia la pobreza como la miseria material que azota a determinadas comunidades y a

¹ José Luis Alemán, “Peso del legado histórico sobre las políticas sociales dominicanas” en *Hoy*, Santo Domingo, 9 de diciembre de 2005, p. 2E.

² Doris Pantaleón, “Encuesta revela un aumento de la mortalidad infantil y 9.8% niños con desnutrición crónica” en *Listín Diario*, La República, Santo Domingo, 12 de diciembre de 2007.

³ Edwin Ruiz, en *Semanario Clave*, Reportaje especial, Santo Domingo, n.º 92, 13 de diciembre de 2007, p. 14.

los individuos que allí habitan. Para el 2005, en términos económicos concretos, la pobreza estaría afectando a un 47.5 % de los dominicanos, y un 24.6 % de la población total estaría sumergida en la indigencia material de acuerdo los ingresos monetarios y servicios generales percibidos. Para el año 2007 y en lo que respecta a la salud pública, la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años se estaría aproximando a la cifra de 32 por cada 1,000 habitantes, mientras que en el sector educación 903,000 dominicanos mayores de 15 años aún serían analfabetos.⁴ Estos indicadores ilustran la gravedad de un problema nacional y sus implicaciones condicionantes para la calidad de vida de un número considerable de dominicanas y dominicanos afectados por estas incapacidades.

Si partimos desde la perspectiva del paradigma de desarrollo humano asumida por el PNUD en 1997,⁵ “la pobreza es la precariedad de capacidades que posee un agente social a la hora de emprender cualquier proyecto contemplado o cualquier reacción inmediata (sea de tipo afectivo, económico, cultural, etc.) engendrando en ellos indisposiciones o disposiciones limitadas que les dificulta el acceso a oportunidades suplidoras de las capacidades ausentes o deficitarias.” Siguiendo la lógica impuesta por dicho significado, entonces tendríamos que escribir sobre las pobrezas de los dominicanos y las dominicanas.

**Cuadro 6.1. INDICADORES DE LA
POBREZA HUMANA PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA**

Índice de Pobreza Humana (IPH-1) 2004	Probabilidad de una persona de no sobrevivir más allá de los 40 años (%) 2004	Tasa de analfabetismo adulto (%15 años o más) 2004	Personas sin acceso a agua potable (%) 2004	Niños con déficit de peso (% edades 0-5) 2004
10.5 (83)	10.5 (72)	13.0 (70)	5 (103)	5 (110)

En paréntesis la posición ocupada por el país en el conjunto de países referenciados por el PNUD, de acuerdo al desempeño por categoría.⁶

⁴Datos provistos por “Estadísticas e Indicadores Sociales” (BADEINSO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2005; UNICEF; UNESCO, 2007.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano, 2005, p. 18.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *República Dominicana: Índice de Desarrollo Humano –yendo más allá del ingreso-* 2007, consultado el

Como lo muestra el cuadro 6.2, el cotidiano de la vida pública, local y nacional, está impregnada de los efectos múltiples, públicos y privados, que la pobreza ejerce sobre los dominicanos de ambos sexos.

En cualquier caso, la mayoría de las caras de la pobreza dominicana están atadas de manera directa con el acontecer político dominicano y con el comportamiento de sus actores principales: los partidos políticos. Unas veces cuando se utiliza a la pobreza como razón para hacer política, y otras veces como instrumento para hacer política, los partidos políticos contienen -de manera omnipresente- el tema de la pobreza en sus respectivas agendas, independientemente de sus intenciones o prioridades temáticas. Con la pobreza ubicua en todos los escenarios nacionales, a los partidos políticos les es prácticamente inevitable obviarla, relegarla o no asumirla como materia prima fundamental de sus quehaceres propios.

Cuadro 6.2. NOTICIAS DE UN DÍA ORDINARIO APARECIDAS EN LA PRIMERA PLANA DE UNO DE LOS PRINCIPALES DIARIOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL.

TITULARES	SECTOR DE LA PAUPERIZACIÓN CAUSANTE	TIPO DE POBREZA GENERADA
“GOBIERNO RESCINDE POLÉMICO CONTRATO CON LA SUN LAND.” PRD dice decisión no exonera de responsabilidad al Presidente Fernández	Precariedad Institucional- división de poderes públicos	Corrupción, impunidad y oportunismo político
HOSPITALES PÚBLICOS “Dejan dañar equipos valen \$16,00.00 MM”	Precariedad institucional- gerencia	Malgaste y negligencia en la administración del patrimonio público
ZONA ORIENTAL “Barrios sufren carencias servicios”	Deficiencia e ineficiencia del Estado proveedor	Miseria urbana condicionada por precarios servicios básicos públicos
DESEMPEÑO “Educación y Salud: RD obtiene “malas notas” en informes internacionales”	Ausencia de planificación, continuidad y fiscalización de políticas públicas contra la pobreza.	Ahondamiento de niveles de indigencia y pobreza en los sectores más vulnerables
CUATRO DETENIDOS “Policía mata dos en una balacera”	Reproducción del círculo de pobreza a través delincuencia	Pobreza social y ciudadana

Un caso concreto de la realidad dominicana a partir del cual se puede ejemplarizar la pobreza desde una perspectiva integral que incluya tanto la pobreza material como la pobreza de las políticas públicas ocurrió durante los días 28 de noviembre y 12 de diciembre de 2007, cuando dos tormentas embistieron el territorio de la República Dominicana causando centenares de muertos. Los efectos de dichas catástrofes impactaron con mayor fuerza en los sectores históricamente desamparados de la población dominicana, reiterando a la opinión pública -y reapareciendo- el real mapa de la pobreza en el país, señalando aquellas comunidades sus incapacidades de protegerse ante los embates de la naturaleza, es decir sus pobreza. “Si se compara el mapa de pobreza del país con el mapa de desastre sembrado por la tormenta Noel en el 80% del territorio nacional, se observa una “gran coincidencia entre ambos mapas”.⁷

Desde las acusaciones hechas por diversos sectores de la vida pública nacional sobre un posible descuido gubernamental de pronosticar el fenómeno y prevenir los daños,⁸ hasta la “crítica” respuesta de coordinación en salud pública y auxilio a las víctimas denunciadas por organismos internacionales y la sociedad civil, pasando por las acusaciones de la oposición política en aprovechar la coyuntura para debilitar la acción oficial, hasta el manejo de la asistencia estatal a los damnificados para la práctica clientelista todos los hechos y días públicos en la República Dominicana son puntos de encuentro en donde los partidos políticos y la pobreza y las políticas públicas se cruzan, se complementan y se nutren, los uno de las otras -y viceversa.⁹

Todo este panorama de reproducción y profundización de las pobreza de las dominicanas y los dominicanos, se origina en momentos paradójicos para la nación dominicana si nos prendemos de la siguiente declaración extraída del Informe Nacional de Desarrollo Humano en República Dominicana 2005 y que reza en sus inicios lo siguiente: “la economía dominica-

⁷ Entrevista a Cristina Nogueira: representante de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en *Semanario Clave*, Santo Domingo, n.º 87, 8 de noviembre de 2007, sección, p. 4; Fausto Rosario Adames, “La Tormenta Noel y la pobreza”, en *Semanario Clave*, Carta del director, Santo Domingo, n.º 86, 1 de noviembre de 2007, p. 4.

⁸ “Frente a Noel faltó prevención”: casi ocho de cada 10 lectores de medio informativo Clave Digital consideraron esa semana que el Gobierno no actuó con mecanismos preventivos frente a la tormenta Noel en *Semanario Clave*, Carta del director, Santo Domingo, n.º 87, 9 de Noviembre de 2007, p. 4.

⁹ Este último caso es sintomático de la calidad gerencial del accionar político dominicano en estructuras, escenarios y situaciones de pobreza (en sus diversas facetas): políticas públicas dirigidas en vez de estar orientadas a la prevención material y humana ante fenómenos atmosféricos, aún ser una solución *a priori* más barata en términos económicos que el de reparar daños (a veces irreparables como pérdidas de vidas), solo se accionan *a posteriori*.

na ha registrado en los últimos 50 años una tasa de crecimiento promedio ejemplar, por encima de 5% anual. Sin embargo, la ausencia de políticas deliberadas para convertir el crecimiento económico en bienestar social determinó que el nivel de vida de la población no mejorará en la magnitud del crecimiento económico y los avances registrados impactaron de manera desigual según las regiones, el género y los estratos de ingreso de las personas que habitan en la República Dominicana.”¹⁰

50 AÑOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO DE LA POBREZA: ¿DÓNDE ESTÁ EL IMPASSE?

¿Cómo es posible que durante 50 años consecutivos de crecimiento económico las inequidades o asimetrías económicas y sociales se amplíen en vez de disminuir? La tal paradoja de cifras productivas materiales por un lado y su ilógica secuela de resultados contrarios del lado de los indicadores sociales, parece encontrar un inicio de respuesta en un reciente artículo de opinión redactado por el director de un diario de circulación nacional: “sin hurgar mucho en los recónditos de las políticas públicas y sin la necesidad de elaborar largos, costosos y complejos estudios es fácil responder que la llamada “clase política” de la República Dominicana no ha gobernado, durante ese período, con la intención o meta de resolver los grandes y estratégicos problemas de la nación.”¹¹

Si la República Dominicana ha tenido tal crecimiento en términos macroeconómicos, y la pobreza es omnipresente en la vida de las dominicanas y los dominicanos, y los partidos políticos están conscientes de ello: ¿qué ha pasado entonces con la clase política nacional que ha sido incapaz de encauzar la acción política en el combate a la pobreza? Contrariamente a otras realidades internacionales, en la República Dominicana el ejercicio político de los partidos con respecto a la pobreza no implica las tradicionales expectativas con las cuales aguardar el comportamiento de una organización política ante un tema tan importante y que debería ser el que fundamente y anime la actividad de los mismos. Los partidos políticos dominicanos no actúan de acuerdo a programas políticos previamente establecidos y coherentemente amparados en ideologías claramente distinguidas. Esta característica, históricamente hecha y explicable, y tal vez la más definitoria del caso dominicano, hace por un lado que la pobreza

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, p. 15.

¹¹ Bienvenido Álvarez-Vega, “50 años de crecimiento y de inequidades” en *Hoy*, Opiniones, Santo Domingo, 9 de noviembre de 2007, p. 12A.

no sea únicamente el *leitmotiv* argumental para la práctica política y sus búsquedas, sino que a partir del tema de la pobreza, los partidos políticos dominicanos se constituyen como reactivos de circunstancias para legitimar posturas coyunturales e intereses económicos grupales. En un segundo aspecto, no menos trascendental, la misma pobreza incide de manera directa sobre las condiciones de hacer política, a lo interno (sobre su membrecía) y a lo externo de los partidos (en la administración de sus simpatías populares), determinando así reglas de juego específicas en el campo político y sujetas a las condiciones propias de las pobrezas (institucionales, culturales, sociales, económicas) que engendra la pobreza como estructura estructurante. En este sentido, el sometimiento de la práctica política de los partidos a los mandatos de la indisciplina programática y a las dinámicas impuestas por las pobrezas, deteriora a su vez las condiciones culturales y materiales de hacer política conceptual, más allá del objetivo proselitista de la práctica política. Todo esto complica la situación del fomento de políticas públicas desde la actividad de los partidos políticos.

LA POLÍTICA EN LOS TIEMPOS DE LAS POBREZAS

Este estudio procura pensar los fundamentos históricos y sociológicos que han originado y condicionado la actividad política de los partidos políticos dominicanos, a sabiendas que ellas se generan a partir de escenarios condicionados por un conjunto de categorías de pobrezas categóricas.

En un primer momento, abordaremos las raíces históricas que contribuyeron a concebir las estructuras y dinámicas del campo político dominicano así como los mecanismos específicos establecidos y que dieron lugar al estadio contemporáneo de la actividad política de los partidos (I). Una vez evaluadas, históricamente, las condiciones de posibilidad de la actividad política de los partidos dominicanos, procederemos a estudiar el legado, que en materia de políticas públicas, los diversos gobiernos nacionales (y sus partidos) -que se han sucedido en el poder político-, han implementado en la República Dominicana posterior al régimen político presidido por Rafael Leonidas Trujillo (II). Luego, examinaremos la Constitución del campo político dominicano actual, identificando las leyes particulares que dominan las actividades de los partidos políticos, incluyendo la de la pobreza que genera pobrezas (III). Como consecuencia del Estado analizado, nos preguntamos entonces sobre la naturaleza y funcionamiento de los trabajos realizados desde los partidos políticos: ¿a partir de cuáles presupuestos ideológicos se concibe el tema de la pobreza en el interior de los partidos políticos? ¿cuáles procesos son asumidos para el pasaje de ideas a políticas contra la pobreza? ¿a través de cuáles mecanismos inter-

nos se promocionan estas políticas en los partidos? ¿siguen alguna ruta crítica estas políticas en términos jerárquicos? (IV). Asumida la actividad interna de los partidos en torno a la pobreza, exploramos entonces los diversos comportamientos que se registran dentro del activismo político según se esté o no en posesión del poder político en sus diferentes componentes (de acuerdo al poder del Estado) y grados de tenencia (según nivel de complementariedad y valor simbólico del puesto conquistado) (V). De igual manera, este documento intenta señalar de manera conclusiva los puntos críticos a partir de los cuales se puede incidir para lograr una mayor y más íntegra participación de los partidos políticos en el ejercicio de concepción, promoción e implementación de políticas consagradas al combate a la pobreza en la República Dominicana (VI).

1. LA COMPLEJA SIMPLIFICACIÓN: FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA CULTURA POLÍTICA PRESIDENCIALISTA DOMINICANA

Según la teoría psicológica de campos, propulsada por el sicólogo Kurt Lewin, el mundo social -en general- está compuesto de submundos particulares.¹² Cada uno de estos submundos funciona a partir de dinámicas propias -con diversos grados de interdependencia entre unos y otros y cuya sobrevivencia (y nivel de desempeño) en ellos está regida por la tenencia o no de medios y capitales específicos poseídos por los miembros de cada uno de esos universos. En este sentido, los submundos actuarían como los deportes competitivos, donde cada disciplina practicada requiere de leyes propias y cuyos atletas requieren para su éxito el desarrollo de habilidades específicas según el deporte en cuestión. El campo político no está exento de esta regla. Por un lado tiene sus reglas generales y propias a cualquier escenario político que contenga las mismas

¹² Kurt Lewin, *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*, New York: Harper & Row, 1951.

reglas formales como libertades públicas, pluralismo político o Estado de derecho. Sin embargo, y aplicando la “teoría de campos” al juego político¹³: cada campo político contiene variantes en su dinámica específica, como producto de las diferencias de requerimientos necesarios para la obtención del favor político de los prosélitos.

En la República Dominicana, el escenario político nacional, y el margen de maniobra de los presidentes de Estado, están ampliamente influenciados por una historia que prevalece y se reproduce, –más que nunca- dentro de los espíritus que inspiran, movilizan, orientan y censuran la acción de hacer política de los partidos políticos dominicanos. Por ello, para comprender las especificaciones nacionales del comportamiento de los presidentes en la República Dominicana, es imposible ignorar la historia que ha configurado dichos paradigmas. En el caso nacional dominicano, la manera como es visionada la pobreza por parte de los partidos políticos dominicanos –y sus miembros- está directamente sujeta al proceso de formación histórica de un escenario político de características específicas: la reducción del ejercicio de la actividad política de los presidentes a un tipo de gimnasia electoralista, en menos precio de otras tareas y vertientes posibles del quehacer político partidista. Para comprender la disposición -o indisposición- de los presidentes dominicanos y sus maneras de gobernar, es indispensable pensarla a través de una genealogía que cavile en primer lugar el cómo se constituyó históricamente la ética política dominante en el escenario dominicano. Son esas aptitudes y actitudes, esas capacidades y disposiciones hechas código de conducta o manual de instrucciones, las que forman la cultura política de una nación, determinan la calidad de sus ideas, definen los objetivos y estrategias de sus actores, y rigen la organización sistémica de su régimen político.

1.1 PARTO DE TRAUMAS: LOS INICIOS DE UN ORDEN DEMOCRÁTICO DOMINICANO 1961-1966

El 30 de mayo de 1961 se produce el tiranicidio de quien había mantenido rígido el poder político absoluto en la República Dominicana por más de tres décadas. Con la muerte de Rafael L. Trujillo, concluía una época de 31 años, marcada por la ausencia de libertades políticas y de un manejo absoluto de la cosa pública. Aunque remanentes del aparato político y militar de la tiranía intentaron prolongar el régimen más allá de la muerte del dictador, el pluralismo político se abrió paso a través de una intensa actividad política, donde la comunidad internacional, en particular la

¹³ Pierre Bourdieu y Philippe Fritsch, *Propos sur le champ politique*, Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.

Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas tuvieron una participación decisiva en el curso final que asumieron los hechos tendientes a la apertura democrática. Este nuevo capítulo de la historia dominicana es protagonizado de un lado por el arribo de un conjunto organizaciones dominicanas en el exilio, como el Partido Revolucionario Dominicano, fundado en 1939 en Cuba o el Movimiento Popular Dominicano (MPD), de cuyas dirigencias habían alcanzado desarrollo institucional y político durante el transcurso del destierro. Otras habían nacido en la clandestinidad como el Movimiento 14 de Junio y otros nacieron dentro de la coyuntura política como lo fue la Unión Cívica Dominicana. Al producirse finalmente la salida de los Trujillo y de sus herederos políticos y se convocaron a elecciones presidenciales libres en diciembre de 1962, en las cuales el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) obtuvo el 56% de los votos, contra la Unión Cívica Nacional. El escritor y hombre político Juan Bosch es electo como presidente de la República y con su nuevo gobierno se instala también una nueva Carta constitucional que buscaba dismantelar la estructura jurídica en la cual reposaba la legitimidad del antiguo régimen. Durante el tiempo inmediato que precede y sucede la celebración de dichas elecciones, el espacio público nacional sufre de una politización sin precedentes en la historia política dominicana. La victoria años antes de la Revolución Cubana (1959), y la Guerra Fría en su apogeo, hacen que las reformas iniciadas por el gobierno de Bosch conviertan a los significantes izquierda y derecha en taxonomías que asumen inmediatamente cuerpo y referencias en el combate político dominicano. La recién instalada democracia vive los embistes de radicales y moderados, que de ambos lados del espectro político, salen a las calles, embisten a los medios de comunicación¹⁴ y producen uno de los más agitados pulsos políticos entre fuerzas rivales conocidos en la historia nacional.

Una especie de “guerra fría” dominicana se sustenta durante siete meses, donde huelgas y marchas públicas a favor y en contra del gobierno se suceden, y se desencadenan finalmente en un golpe de Estado. Sectores provenientes del empresariado, la jerarquía de la Iglesia, militares y el apoyo abierto del gobierno estadounidense veían como muy parecidas las reformas del gobierno con las medidas de corte marxista implementadas en Cuba durante los primeros años del gobierno de Fidel Castro, y desatan la conjura golpista que culmina el 25 de septiembre de 1963 con la deposición forzada del presidente Bosch, su expatriación y la instalación de un gobierno de facto

¹⁴ En un hecho sin precedentes y que ejemplariza el nivel de politización que se vivía en aquel momento de la historia dominicana, la televisión transmite en directo días antes de las elecciones, un célebre debate en directo entre Juan Bosch y el sacerdote católico Láutico García que acusa de ateo y comunista al entonces candidato presidencial.

denominado el Triunvirato¹⁵. De inmediato, las nuevas autoridades, hombres ligados al empresariado dominicano, viven una secuencia incesante de huelgas de trabajadores públicos y de transportistas, a lo que se le suma un creciente malestar general que alcanza y atraviesa el perímetro de los cuarteles militares. Desde allí un grupo de militares de alta y media graduación y afectos al gobierno constitucional de Bosch, preparan una asonada militar en procura del retorno al orden previamente perturbado.

El 24 de abril de 1965, un grupo de sargentos apresa al alto mando militar obediente al Triunvirato y a los civiles que componían este gobierno. Se desata de inmediato durante varios días una guerra civil entre los dos bandos que desemboca el 28 de abril con la intervención militar de 42,000 efectivos del cuerpo de marines del ejército de los Estados Unidos, los cuales bajo el pretexto formulado por el presidente Lyndon B. Johnson de salvar vidas estadounidenses y de prevenir la instalación de una “segunda Cuba”,¹⁶ desembarcan en Santo Domingo, aliándose rápidamente a las fuerzas militares golpistas y estableciendo un gobierno civil. Durante tres meses, una guerra entre dominicanos de un lado (seguidores de Bosch) y dominicanos aliados a las tropas del gobierno estadounidense se baten en diferentes puntos del país. El 3 de septiembre se pone fin a la guerra con la firma por las partes del Acta de Reconciliación y se organizan elecciones presidenciales para mayo de 1966, aún con la permanencia de las fuerzas de ocupación que organizan una serie de instituciones y, en particular, al ejército dominicano. Entre una cantidad importante de candidatos, resaltan dos que representan cada uno de ellos las familias políticas antagónicas: Bosch de izquierda y Balaguer de derecha. Con las tropas interventoras aún presentes en territorio dominicano y bajo un clima de libertades públicas aún incipientes, el candidato Balaguer es electo presidente de la República abriéndose con esta elección un capítulo decisivo de la historia en el ordenamiento de la cultura política dominicana contemporánea.¹⁷

¹⁵ En aquel entonces, una importante cantidad de organizaciones y personalidades políticas sostienen el golpe de Estado y un número reducido de organizaciones de izquierda llama a la resistencia, destacándose la agrupación política 14 de junio (de ideología de izquierda aunque amparada en orígenes pequeños burgueses), se subleva en las montañas dominicanas por el retorno a la constitucionalidad malograda. El intento rebelde fracasa y los seis frentes guerrilleros son reducidos por el ejército a las órdenes del gobierno de facto.

¹⁶ Frank Moya Pons, *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 183.

¹⁷ Como lo señala el Índice de democracia electoral, propuesto por el PNUD en su informe sobre la Democracia en América Latina: en lo que respecta a la categoría de “elecciones libres” (que mide las condiciones si se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no está limitada ni por restricciones legales ni por la

1.2 LA MECÁNICA CLIENTELAR: EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO BALAGUERIANO, 1966-1978

Una vez concluidas las hostilidades oficiales entre dominicanos, se inicia uno de los procesos de mayor opacidad en la historia política dominicana. Toma lugar en el país un período de peculiares características políticas y de definitivas consecuencias para la orquestación de las bases que animan, aún en el umbral del siglo XXI, la política nacional dominicana y en particular el *modus operandi* de los principales partidos políticos dominicanos. Durante la llamada era de los “12 años”, Joaquín Balaguer iba a protagonizar una tipología de gobierno que sentaría las bases tradicionales del quehacer político dominicano en lo adelante.¹⁸ Desde antes que Balaguer asumiera la presidencia de la República, se desata en el país un clima de belicosidad ante sus adversarios políticos. Las Fuerzas Armadas, reorganizadas por el ejército norteamericano, son en lo adelante el instrumento de gobierno con el cual se perseguirá y reprimirá a cualquier tipo de oposición política al nuevo régimen recién establecido. Como bien lo registra la historiografía dominicana,¹⁹ al instalarse en el poder, Balaguer reúne a los cuerpos armados del Estado (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) con la tarea de la reorganización política y que pasaba por desarmar -militar y políticamente- al bando constitucionalista. A este dispositivo, surgió la existencia de organismos paramilitares que iniciaron una serie de crímenes, sin que la mano directa del Estado estuviera implicada materialmente. Esta situación considerada por el propio Balaguer de “incontrolable” produjo un Estado de sitio, y con el cual cualquier expresión de oposición política al gobierno quedaba amedrentada, silenciada o comprometida.²⁰

fuerzas), el caso dominicano obtiene la notación 0 (que representa la más baja calificación y que equivale a partido único) durante toda la época de Balaguer; véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* -Compendio estadístico-, Buenos Aires: Alfaguara, 2004, p. 26.

¹⁸ Joaquín Balaguer venía de los rangos del aparato burocrático estatal del régimen de Trujillo. En dicha época había ocupado varios cargos de importancia como Ministro llegando incluso a ocupar la segunda y primera magistratura del Estado, acciones que Trujillo efectuó con el objetivo de aparentar alternancia al frente de la conducción del Estado dominicano. Durante el período de transición, Joaquín Balaguer presidió el Consejo de Estado, mecanismo de gobierno con el cual el aparato burocrático trujillista negociaba su supervivencia política en el país.

¹⁹ Franklin Franco, *Historia del pueblo dominicano*, Santo Domingo: Instituto del Libro, 1992; Roberto Cassá, *Los doce años: contrarrevolución y desarrollismo*, Santo Domingo: Alfa y Omega, 1986; Frank Moya Pons, *Manual de historia dominicana*, Santiago: PUCMM, 1977.

²⁰ “Se calcula que unos 3,000 dominicanos perdieron sus vidas en actos de violencia política entre 1966 y 1974”. Frank Moya Pons, *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, p. 188.

Tanto en 1970 como en 1974, la oposición política se abstuvo de participar en las elecciones como consecuencia de la ausencia de garantías para la realización de torneos electorales democráticos. Sin embargo, ese era un episodio *déja vu* como procedimiento de gobierno para las dictaduras que entonces aún deambulaban por el continente americano. La nueva ingeniería de gobierno que Balaguer instauraría en su proceder gubernamental y que quedaría incrustada en el interior de la práctica política dominicana, era una versión inédita en el panorama político dominicano conocido hasta aquel entonces en muchos de sus aspectos principales. En tres dimensiones podríamos categorizar al sistema balagueriano²¹, de gobierno:

Cuadro 6.3. SISTEMA DE GOBIERNO BALAGUERIANO

Práctica	Contribución al formato del sistema político balagueriano
1. El clientelismo proselitista	Creación y mantenimiento de una relación de dependencia representante-representado
2. La corrupción pública	Creación y mantenimiento de una clase política profesional
3. La planificación presidencial de políticas públicas	Todo el aparato estatal al servicio de las dos primeras prácticas, creando fuentes regulares de financiamiento del sistema mismo

Estos tres vectores, a partir de los cuales el sistema balagueriano acciona contienen el aspecto común a las tres agendas implementadas: la utilización de la pobreza como materia prima para incidir en la política dominicana.

1.2.1 EL CLIENTELISMO, BALAGUER LO IMPLANTA EN EL CENTRO DE SU MAQUINARIA POLÍTICA

A través del desarrollo de una serie de programas sociales –con acen tuadas demarcaciones asistencialistas- y directamente dirigidos por la presidencia, por intermedio de la repartición de juguetes los días de Reyes para niños pobres, a través de la distribución de comida en cada acto público del Presidente, Balaguer instaura un comercio electoral con el cam-

²¹ Como sistema *balagueriano*, denominamos al régimen político específico que fue instaurado bajo la impronta personal de Joaquín Balaguer, y cuyas huellas en el acontecer político dominicano trascienden el tiempo de los gobiernos presididos por el propio Balaguer.

bio de dádivas esporádicamente distribuidas y el necesitado ciudadano. El clientelismo que inaugura Balaguer utiliza la pobreza para asentar las bases políticas de masas del nuevo régimen. De ahí que Balaguer apunte en la dirección de la ruralidad dominicana y la marginalidad indigente y urbana.

Durante los tres períodos de sus mandatos gubernamentales (1966-70-74), ciertas áreas de políticas públicas gozan de un ejercicio que obedece a un programa de concepción y ejecuciones: la administración pública dedica cuantiosos recursos en infraestructura pública donde la planificación se percibe. Pero a nivel de políticas sociales, el gobierno las utiliza como medio político para establecer proselitismo, no sólo en las clases desposeídas, sino también en elementos de la clase política de su favor, a los cuales brinda la oportunidad de dirigir algunos de estos programas como mecanismos de hacerse de cuotas de poder a cambio de sus apoyos políticos.

1.2.2 ES PRECISAMENTE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA, EL SEGUNDO RASGO CARACTERÍSTICO DE LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA BALAGUERIANA

La corrupción pública durante los “doce años” se intensifica y se “democratiza” permitiendo el acceso y la ejecutoria a este tipo de práctica por un mayor número de beneficiarios y a un sector social históricamente excluido de las esferas del poder político ejecutivo. El régimen de Trujillo era un sistema donde el monopolio en el manejo del erario era tutela y beneficio del gobernante o sus intermediarios. En el sistema balagueriano, el *laissez-faire* fraudulento en el Estado llegó a su confesión pública cuando el propio Balaguer expresó que “la corrupción se detiene en la puerta de mi despacho”.²²

1.2.3 TODO ESTO NOS LLEVA AL TERCER ELEMENTO CONSTITUYENTE DEL SISTEMA BALAGUERIANO: EL USO INSTITUCIONAL Y SISTEMÁTICO DEL ESTADO COMO SOSTÉN Y PROVEEDOR DE SUS FINES Y DE LOS MEDIOS EMPLEADOS EN ALCANZARLOS

Durante todo el tiempo de los “12 años”, Balaguer practicó una mayor coherencia en los procedimientos de sus ejecutorias y en sus objetivos

²² “Durante los doce años del Gobierno de Balaguer, la prensa dominicana y los partidos políticos denunciaban a diario numerosas operaciones ilegales que iban desde el soborno a los más altos funcionarios públicos hasta inmensos contrabandos, o desde el cobro de comisiones para la obtención de contratos de construcción hasta la extorsión a empresarios (...) Los jefes del partido oficial (...) se repartían generosamente los contratos de obras públicas, gozaban de exoneraciones para importar libre de impuestos diferentes tipos de bienes (...)” Frank Moya Pons, *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, p. 193-194.

buscados que en un programa doctrinal matriz. Si bien podemos distinguir rasgos netos de la doctrina de la democracia cristiana en sus afanes (la fe católica, el anticomunismo militante, la tolerancia hacia una versión moderada del rol social y protector del Estado basado en una concepción política de la caridad, etc.), la ideología de Balaguer, es decir, su constancia, era la conquista del poder político (o de conservarlo) y los medios utilizados para su obtención o manutención.

Detrás del clientelismo y el *laissez-faire* de la corrupción que fundía de engranaje como medio y como objetivo a la vez, reposa una filosofía que sostiene la praxis política balagueriana. Esta filosofía, aunque no escrita, se iba escribiendo a través del cotidiano aprendido y reproducido por los discípulos más cercanos y por lo no tan cercanos que iban asumiendo la fórmula generadora, dominante y ganadora. A medida que esta corriente añadía adeptos a su cauce, el mismo sistema político, a través de su campo de acción, iba estableciendo sus reglas de juegos e iba consolidando sus estructuras, premiando a aquellos que asumían la lógica y excluyendo -o en el mejor de los casos marginando- a aquellos que no se sometían a las leyes de la gravedad imperante en el sistema político dominicano. Un ejemplo de ello, es la impunidad jurídica para los autores de dolo o crimen de sangre en República Dominicana. Desde 1978, cuando Balaguer y el PRSC debieron ceder el poder ejecutivo ante los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en dicho año, Balaguer presionó a la Junta Central Electoral para provocar lo que se conoce como el “fallo histórico”, mediante el cual su partido obtenía la mayoría en el Senado, estrategia utilizada por Balaguer según algunos historiadores para poder protegerse y proteger a sus seguidores de eventuales sometimiento judiciales.²³

1.3 LA REPÚBLICA BALAGUERIANA: LA DISOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE LAS IDEAS (1978-1996)

La política es ante todo un combate de ideas. Hacer política es competir por la hegemonía de ideas sobre la plaza pública, sea a través de la labor de presión o a través de la obtención del poder político legítimamente constituido y representante. Hacer política desde los partidos políticos para fomentar el combate a la pobreza es una cuestión que involucra ante todo ideas políticas, concepciones de ver la realidad y edificar conclusiones y soluciones. En la República Dominicana de principios del siglo XXI, lo que anima la actividad política de los partidos -y por ende de sus agentes- pro-

²³ Como por ejemplo los pareceres de los historiadores Roberto Cassá y Silvio Torres Saillant.

viene menos de la lucha de ideas políticas en el sentido de ideologías, que de la lucha por el control de los poderes públicos elegibles. Sin bien es cierto que no hay ejercicio político que no contenga estas dos vertientes inherentes e indisociables al quehacer legítimo de un partido político cualquiera participante de un régimen democrático, la República Dominicana ha visto prevalecer dentro del escenario vernáculo de la actividad política partidista, un claro desequilibrio entre los dos componentes mencionados. El legado político de los años de formación balaguerista de la democracia dominicana ha reducido el grueso de la actividad de los partidos políticos a fines escuetamente electoreros.

Debido a la consolidación de una democracia electoral -que ha visto sus estructuras y funcionamientos saneados y en la cual se han palpado logros considerables en lo que se refiere a los requerimientos para elegir y ser electo- y la falta de conexión de ésta con una democracia ciudadana, que implique (en su doble acepción de inclusión y significación) la participación de la ciudadanía como categoría fundamental para la toma de decisión.

En tal sentido dentro de una perspectiva histórica, los tres sucesivos gobiernos de Joaquín Balaguer durante los llamados 12 años, inauguraron una nueva época de la política dominicana al insertar nuevos tipos de prácticas en el ejercicio de gobierno de la cosa pública y de la competencia política. Pero es con la llegada de la oposición política a Balaguer, y en particular el arribo del PRD al poder en 1978, que se consolida una manera específica de hacer política, que si bien asumió ribetes particulares traídos por los nuevos gobernantes, prosiguió con muchos otros heredados del balaguerismo.

En la historia de la República Dominicana, la cultura política, -es decir la manera de hacer política, sus referencias ideológicas, su organización, sus actores, etc.- ha estado sometida a ciclos políticos de magnitudes importantes: unos regidos por cambios constitucionales, otros presididos por la incidencia política u ocupación militar de gobiernos extranjeros, algunos han estado gobernados por la impronta de personalidades que por el grado de influencia política y por el espacio y tiempo prolongado de sus liderazgos, le otorgaron la categoría de ser denominados caudillos. La historia política dominicana ha estado constantemente poblada de este tipo de actores políticos.

Durante la era contemporánea, es decir posterior a la dictadura de Trujillo, tres personalidades gravitaron en la escena política dominicana durante más de 40 años, definiendo el epicentro político nacional: Joaquín Balaguer marcado como social cristiano, Juan Bosch confeso marxista y José Francisco Peña Gómez perteneciente a la socialdemocracia.²⁴ Sin em-

²⁴Después del golpe de Estado que lo derrocó en el año 1963, Juan Bosch no pudo nunca más acceder a la presidencia, a pesar de varios intentos. De igual manera, José Francisco Peña Gómez, a pesar de haber sido Secretario General de un partido que ocupó el tren ejecutivo nacional en dos períodos (1978-1982, 1982-1986), y de

bargo, el pragmatismo balagueriano de hacer política terminó instituyéndose como la cultura dominante a la hora de ejercer el oficio político.

Como ya hemos visto, desde que Balaguer asumió la presidencia de la República en 1966, un régimen de limitadas libertades públicas fue instaurado. Este estado político de excepción fue reduciendo la actividad de los partidos políticos a la categoría casi clandestina, es decir donde se les reconocían sus derechos legales y existencias y sin embargo su actividad estaba mermada por la persecución y riesgos que corrían sus dirigentes y militancia. En tales condiciones, la actividad política de los partidos no oficialistas fue disminuida a la sobrevivencia, incluso física, de sus personerías, quedando casi nula cualquier actividad que no fuera encaminada a discutir las vías políticas con las cuales salir del estado de opresión del cual eran objetos. Así, y a pesar de haberse desarrollado un intenso debate ideológico²⁵ y otras rutinarias actividades de organización de la militancia de un partido político como el PRD durante la crisis de sus miembros disidentes o el PLD recién fundado, lo esencial de la actividad política de los partidos se reducía a los esfuerzos hechos por resistir y sobrevivir en medio de un clima muy adverso en términos de libertades públicas. En dichos escenarios: marxistas, socialdemócratas, liberales y progresistas vieron relegadas sus diferencias ideológicas ante la urgencia de hacer frente unido contra el orden instituido.

Fue así como poco a poco se fue asentando, ya no sólo en la dirigencia política, sino sobre todo en la población general un desacuerdo con el régimen de Balaguer. Como producto de todos estos precedentes, accede a la presidencia en 1978 Antonio Guzmán, bajo un acuerdo político de un conglomerado de fuerzas lideradas por el Partido Revolucionario Dominicano. Se inicia con la alternancia política un proceso de normalización de la vida pública democrática. El Partido Reformista Social Cristiano, organización de base del balaguerismo, conglomera a los partidarios de este, el cual, como ya fue señalado anteriormente, a pesar de haber tenido que dejar la presidencia por la presión del voto popular, conservó la mayoría en el Senado.²⁶ Su actividad se reduce hasta al mínimo durante períodos no electivos y se activa para los procesos electorales.

haber sido en tres ocasiones candidato presidencial de su partido, tampoco tuvo la oportunidad de ocupar la primera magistratura del Estado dominicano.

²⁵ Es en 1973 que Bosch lanza la tesis de la "Dictadura con respaldo popular", generando un gran debate político e intelectual sobre la propuesta sugerida.

²⁶ El inicio del uso político de la impunidad como condición de gobernabilidad dentro de la historia política contemporánea de República Dominicana, remonta al año 1963. En aquel año el gobierno de Bosch, en referencia a su actitud ante los personeros del régimen de Trujillo, asume el eslogan de "borrón y cuenta nueva", instaurando de esa manera una tradición que sería reproducida en lo adelante como un instrumento político de negociación para cada elección, entre los salientes gobernantes y los nuevos instalados.

El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) en el poder desarrolla sus programas de gobierno contra la pobreza. El Gobierno de Guzmán inicia una serie de reformas importantes, como la redistribución de tierra a través de una reforma agraria, aunque de alcance limitado y una serie de medidas de subsidios y control de precios. Se aumentaron el volumen de beneficiarios de proyectos sociales al popularizar programas de alimentación y salud pública, como las campañas de vacunación. En el segundo gobierno del PRD (1982-1986), presidido por Salvador Jorge Blanco, sin embargo, el costo de la vida aumenta y se produce en abril de 1984 una poblada de dimensiones nacionales donde un número indeterminado de dominicanos pierden la vida en las diferentes protestas generadas por los ajustes en el gasto social producto de un acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional. Lo importante es señalar hasta qué punto la protesta la genera un descontento popular conceptualizado por las organizaciones reclamándose a la izquierda del tablero político dominicano. Durante los sucesos que estremecieron la historia de aquel entonces, la articulación de la realidad por políticos profesionales de oposición tuvo sus efectos de moralización y motivación en la población protestante.

Durante todo este período, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) mantuvo una actividad partidaria de una calidad específica, nunca vuelta a ocurrir en la historia política de República Dominicana.²⁷ El PLD desarrolló todo un programa político desde entonces reconocido por la clase política dominicana como un ideal de organización política dada la disciplina, originalidad y consistencia de su actividad militante hacia dentro y fuera de sus dominios.

Desde su fundación en 1973, el PLD cultivó el ejercicio del activismo político bajo el marco de una estructura partidaria de cuadros políticos organizados por comités (en orden ascendente: de base, intermedios, central y político) y donde se insistía en la formación intelectual del militante a través de círculos de estudios. Una de las características esenciales y distintivas de la actividad política auspiciada por el PLD -y que se mantuvo a todo

²⁷ El Partido de la Liberación Dominicana es fundado en el año 1973 por el expresidente Juan Bosch, quien renuncia al PRD, de cuyo partido era su líder histórico. Bosch, junto a un grupo de seguidores funda un partido de cuadros, de sensibilidad política progresista (centro izquierda), con referencias marxistas fundamentalmente diseminadas por su líder. Su composición social esta nutrida de miembros pertenecientes a la pequeña burguesía dominicana y profesional. Este último elemento puede ser explicado ante la lógica de que al dividirse el PRD, aquellos que decidieron quedarse no sólo respondían a una visión ideológica de la situación (los socialdemócratas al PRD y los de corte socialista al PLD), sino que pudieron haberlo hecho en base a que salir del PRD con Juan Bosch, implicaba un comenzar de cero que fundamentalmente convoca a quienes tena los medios económicos y capital cultural para poder asumir semejante postura.

lo largo de la década de los 80- era la estricta disciplina con la cual su militancia cumplía con los compromisos partidarios.²⁸ Pero al PLD de aquellos, se le recuerda por la diversidad de tareas con los cuales señalaban ante el electorado su oferta política. Entre todas estas tareas, el PLD desarrolló la publicación y circulación de un periódico llamado Vanguardia del Pueblo. En el mismo, se producía a la vez una guía de orientación a su militancia, así como un lugar de vocería y a partir del cual se establecía de por sí una cierta garantía a la coherencia de sus posiciones.

La organización del PLD propiciaba todas las facilidades para poder llevar a cabo actividades relacionadas con el tema de la pobreza en República Dominicana. Con su fuerte componente ideológico, su escuela de formación, sus medios de comunicación y espacios de parlamentarismo, el PLD fomentaba la reflexión, la discusión, la concepción y difusión de un conjunto de ideas que luego eran llevadas al escenario político público, con lo cual se contribuía en sensibilizar el debate político nacional en torno a la pobreza, como lo fue el muy popular álbum de la corrupción donde se publicaron los principales escándalos de corrupción que sacudían a la administración pública de entonces. Esto atrajo una gran cantidad de simpatizantes que recibían con puntualidad las orientaciones políticas –porque tenían contenido y eran coherentes-, diferenciándolas de otras meramente electoralistas.

Sin embargo y contra todas las expectativas ocho años antes creadas, Balaguer volvía al poder en 1986, aupado por la decepción generada por las desacertadas políticas contra la pobreza del PRD, y en especial, estremecido por los efectos de las protestas y muertes de abril del 1984 y de múltiples denuncias de corrupción en los que funcionarios de esos gobiernos se vieron envueltos.

Balaguer entra en acción y vuelve la politización de la vida pública dominicana a someterse al predominio de la figura de Balaguer como el enemigo número uno de la oposición, dejando la crítica a la pobreza como un elemento motivante pero no decisivo y sostenible de por sí en la actividad de los partidos. Siempre se requería, si se hablaba de pobreza, insertar dicho tema como un arma coyuntural para la ofensiva política desde la oposición contra el poder político en funciones.

En el año 1986, Balaguer retoma el poder político bajo el patrocinio de las mismas argucias morales que le dieron brillo como político gobernante. Sin embargo, lo más importante en señalar sobre este período lo constituye el hecho de que el retorno de Balaguer al poder es la cosecha de la

²⁸ Mientras los demás partidos organizaban grandes concentraciones políticas multitudinarias, dejando la seguridad para las fuerzas del orden público, el PLD llevaba su propia seguridad. De igual manera era el rigor a la hora de encontrar las fuentes de financiamiento.

siembra que durante los “12 años”, este mismo había plantado. Al llevar a mínimas expresiones el orden político plural y de derecho, Balaguer despolitizó el combate de la oposición, -y de él mismo de paso- al transformar el ejercicio político en una exclusiva acción electoral. En el mismo movimiento, su propia falta de definición y coherencia política e ideológica (a pesar de ciertos rasgos uniformes en su política administrativa), marcaba la ausencia total de propuestas marcadas por el sello del tiempo, es decir de la planificación perdurable con el pasar del tiempo e identificables ideológicamente.

**Cuadro 6.4. INDICADORES ESPECÍFICOS
DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL
DE ACUERDO A LOS PROCESOS ELECTIVOS PRESIDENCIALES
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1966-1994)**

Años electorales presidenciales	1966	1978	1986	1990	1994
Índice Elecciones Libres*	0+	0+	4	4	4
Índice Elecciones Limpias**	2*	2	2	1	0

*El Componente de Elecciones Libres del IDE se refiere a si se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales no por la fuerza. Donde 0= Sistema de Partido Único; 1= Proscripción a un partido importante; 2= Proscripción a un partido menor; 3= Proscripción limitando significativamente capacidad de un candidato potencial; 4= Condición irrestricta para la formación de partidos y la formulación de candidatos.

El Componente de Elecciones Limpias del IDE se refiere el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. 0= graves irregularidades que tiene un efecto determinante en los resultados de las elecciones; 1= irregularidades significativas pero no determinantes en el proceso electoral; 2= Faltas de irregularidades en el proceso electoral.

*En el caso del índice de elecciones limpias para el año 1966, consideramos que el índice real de elecciones limpias sería mínimo (en este caso 1), debido a la contaminación del proceso por los factores de manipulación e intervención externa tal cual queda sustentado en la literatura historiográfica existente sobre la materia (Ver: Herman, Hamlet. *El eslabón perdido. Gobierno provisional 1965-1966*. Santo Domingo: Búho, 2009; y Vega, Bernardo. *Cómo los americanos ayudaron a colocar a Balaguer en el poder en 1966*. Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana, 2004.)

Fuente: Elaborado a partir de las informaciones suministradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, pp. 25-26.

En 1990 y 1994, Balaguer logra preservar el poder político luego de obtener dos victorias electorales ante sus rivales Bosch y Peña Gómez respectivamente, en torneos celebrados bajo serias acusaciones de masivos fraudes. Según el Índice de Democracia Electoral, desarrollado por el PNUD, a pesar de haber logrado avances significativos en materia

de garantías políticas a los partidos comparado con lo ocurrido previo a los procesos electorales durante los “12 años”,²⁹ tanto en 1990, como en el 1994 se alcanzan niveles de deterioro en lo que respecta a la diafinidad del conteo de votos, siendo el caso de 1994 considerado el más grave. En ambas fechas se producen crisis políticas que mantienen en vilo durante meses a la vulnerable democracia dominicana y traen nuevamente la lógica de la política de frente, retrayendo el escenario político a un juego de alianzas.

En 1994, producto del impasse generado por las acusaciones de fraude en las elecciones presidenciales del mismo año, se interrumpe nuevamente el proceso democrático, se pacta la convocatoria para un nuevo proceso electoral. Esto lleva a que en el 1996, en las elecciones presidenciales celebradas como resultado del injerto constitucional encontrado para solucionar la crisis del 1994, Balaguer otorgó su apoyo electoral al PLD y se consagra la mística balaguerista de hacer política como la manera indispensable que exige el campo político dominicano para sobrevivir políticamente y vencer electoralmente. En los posteriores gobiernos del PLD (1996/2000 y 2004/2008) y del PRD (2000/2004), el esquema ha tenido muy pocas variantes, aunque sí sus especificaciones.

Estos incidentes implicaban la distracción de las atenciones, altísimos costos de transacción en términos políticos para la vuelta a la “normalidad” democrática y la eliminación cada vez mayor del componente político de la política a través del vaciado ideológico de los partidos. Balaguer fue universalizando su política como el manejo rutinario y natural de la cosa pública, lo que terminaba biologizando una política, es decir transformándola de específica (una opción tomada) en la manera más “natural” de proceder. Lo extraordinario iba convirtiéndose cada vez y con mayor fuerza en ordinario a medida que, producto de los incidentes infligidos al proceso democrático y los cada vez mayores regímenes de exigencias requeridos por el campo político, las fuerzas políticas concurrentes terminaban cediendo e incorporando el balaguerato como orden normal de las cosas políticas. Con el hecho de lograr sentar a la oposición, dividirla con sus negociaciones y hacerlas beneficiarias de sus ofertas, Balaguer alcanzaba la legitimidad de su política y la validación de su ideología política –el balaguerismo– como sistema político, –el balaguerato.

²⁹ Tanto en 1970, como en 1974, los dirigentes de los principales partidos legales y opositores a Balaguer consideraron que no existían las condiciones para concurrir a las contiendas electorales y en ambas ocasiones se abstuvieron de participar en las elecciones.

2. ARRITMIA HISTÓRICA Y LA TRADICIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PRESIDENCIALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA³⁰

Desde el final de la era trujillista hasta nuestros días, las políticas sociales que se han estado implantando en República Dominicana, vienen a ser la cosecha de todo cuanto tratamos de abordar en el capítulo anterior: la tradición política dominicana. En tal sentido, el presidencialismo se nutre de la política social, y la política social como reflejo de un ejercicio fundamentalmente presidencialista.

2.1 EL "IDEARIO SOCIAL" DE LOS GOBIERNOS PRESIDENCIALES Y SUS LEGADOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Dos estudios específicos han articulado, mediante un inventario razonado, el conjunto de políticas sociales a lo largo de casi 50 años de vida democrática y los más de 15 gobiernos que se han sucedido desde el 1963. Tanto el trabajo sucinto de José Luis Alemán en el 2005³¹ como la historia esbozada por Rosa Cañete y Olaya Dotel³², apuntan hacia la esquematización crítica desde los principios y tendencias que han regido las políticas sociales implementadas por los sucesivos gobiernos dominicanos. Alemán sintetiza su visión de la siguiente manera: "la herencia más importante para la comprensión de las políticas sociales públicas incluso actuales, parece ser la falta de moral impositiva de los potenciales contribuyentes, el clientelismo de la política, el notable poder de los Presidentes, la red familiar con su moral dual."³³

A pesar de las similitudes que fueron posteriormente replicadas desde el modelo asentado por Balaguer en materia de políticas públicas combativas de la pobreza, lo que Alemán denomina como "ideario social de cada partido en el Gobierno", presenta algunas características propias que los distingue unos de otros.

³⁰ Juan Bosch, *La pequeña burguesía en la historia de la República Dominicana*, Santo Domingo: Alfa & Omega, 1985; Juan Bosch, *Composición social dominicana*, Colección Pensamiento y Cultura, Santo Domingo, 1970.

³¹ Véanse José Luis Alemán, "Las políticas sociales dominicanas", en *Hoy*, Santo Domingo, 16 de Diciembre de 2005, p. 2E y José Luis Alemán, "Peso del legado histórico sobre las políticas sociales dominicanas", p. 2E.

³² Rosa Cañete y Olaya Dotel, *Políticas sociales en República Dominicana 1930-2007*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, 2007.

³³ José Luis Alemán, "Peso del legado histórico sobre las políticas sociales dominicanas", p. 2E.

**Cuadro 6.5. EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
Y SUS RESULTADOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA (1980-1992)**

Variables	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Esperanza de vida al nacer (años)			64						66				68
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)			50						44				41
Gasto público en educación (como % del PIB)	2.3	2.3	2.3	2.3	1.7	1.5	1.4	1.3	1.3				

Sujeto a las transformaciones demográficas y económicas que surgieron en los años 60, Balaguer impuso un énfasis en la construcción de infraestructuras y viviendas, con lo cual cumplía el modelo balaguerista de gobierno dos de sus objetivos perpetuos: por un lado, el gobernante aplicaba medidas de corte nekeynesianas con la realización de grandes trabajos públicos con el objetivo no sólo de crear de fuentes de trabajo y lograr efectos multiplicadores en una economía en pleno proceso de industrialización, pero también desde el punto de vista político, se agenciaba el aparato gubernamental de una clase económica beneficiada con la asignación de las obras públicas en cuestión. Esta realización era a su vez completada con programas de redistribución directa de riquezas que llevaban en sí el sello clientelar como lo fueron la construcción de viviendas en las zonas urbanas y la reforma agraria para las zonas rurales del país.

Durante los gobiernos sucesivos del PRD (1978-1986) se invirtieron grandes recursos en las áreas agropecuarias y en un conjunto de medidas propias de redistribución de riquezas siguiendo planes asistencialistas que facilitaban comida o medicamentos subsidiados para los más necesitados, y hacían poco hincapié en las políticas sociales que pudiesen construir una redistribución de riquezas a través del suministro de posibilidades de capacitación para los extractos más excluidos y vulnerables de la sociedad

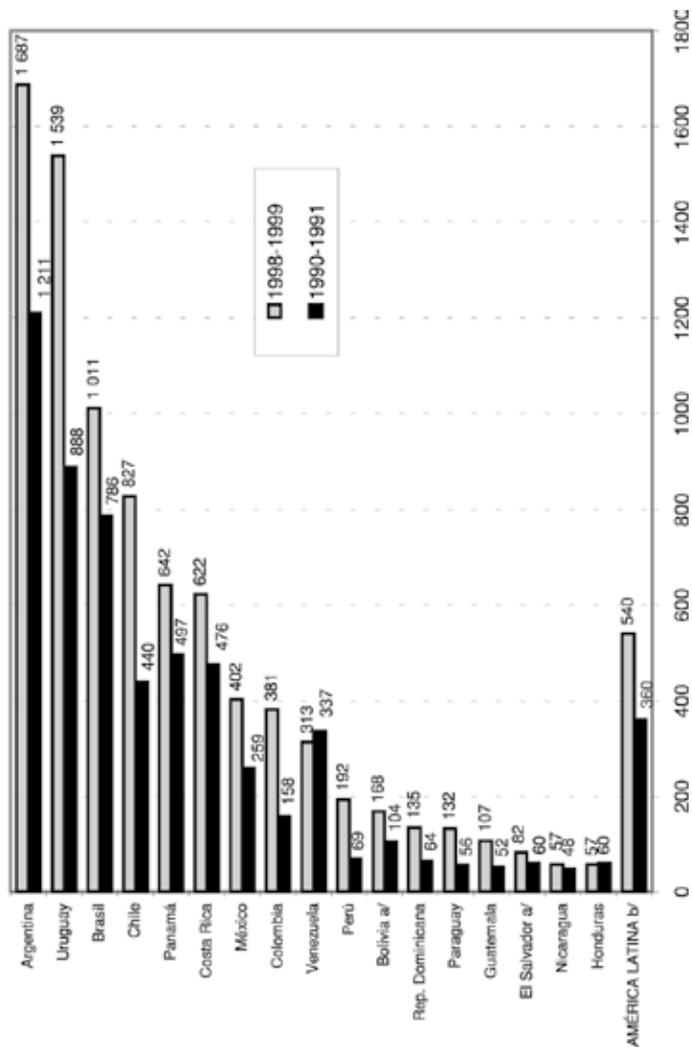
dominicana. A pesar de todo ello se inician procesos de planificación con los proyectos de desarrollo regional, aunque estos nunca fueron implementados.³⁴

Sin embargo, a partir del inicio de la década de los 90, la dependencia del Estado dominicano a organismos multilaterales internacionales incrementa el nivel de condiciones que exigen estas instituciones, y obliga de esta manera a los gobernantes de turno a suscribir una serie de proyectos propiamente importados y como iniciativas de los entes anteriormente citados. Si nos fijamos en la gráfica 6.1 que a continuación presentamos, observaremos un incremento significativo del gasto social por habitante entre lo consagrado entre 1990-1991 y lo invertido entre 1998-1999. Como se puede apreciar, esta tendencia es seguida a nivel internacional en la región latinoamericana.

Este aumento debe encontrar explicación a la luz de constatar que los actores políticos entre un momento y el otro fueron prácticamente los mismos y las prácticas en materia de economía política se mantuvieron, con ciertas variantes. La única diferencia en términos concretos fue el cambio de la política de “cemento y varilla” que caracterizó los gobiernos de Joaquín Balaguer en los años 90, al primer gobierno del PLD, que reorientó la política económica en lo que respecta a la asignación de recursos públicos.

³⁴ Rosa Cañete y Olaya Dotel, *Ob. cit.*, p. 24.

Gráfico 6.1. AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE, 1990-1991 Y 1998-1999 (EN DÓLARES DE 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social

En el caso del gobierno del PLD, como bien lo señala Alemán, la concepción social del presidente Fernández reposa en la idea de que el “bienestar social en el mundo actual depende de un factor clave de desarrollo: la tecnología y se manifiesta en obras de sello modernista (elevados, Metro, ITLA). Este ideario busca la elevación del valor agregado de una mano de obra técnicamente calificada. La perceptible disminución del ritmo de crecimiento demográfico quita presión social al Estado aún cuando todavía no puede prescindir de políticas de asistencia social”.³⁵

Si tomamos el conjunto de características que definen las políticas sociales en el primer gobierno del PLD, de acuerdo a Cañete y Dotel, se estrenan una serie de tipos de políticas que cortan en muchos casos con tradiciones llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos desde la época de Trujillo, otras veces se repiten, a veces en redicciones y otras en versiones diferentes (ver el Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ÁREA SOCIAL REALIZADA DURANTE EL PERIODO 1996-2000 (PLD)³⁶

1. Reorganización de la acción social.
2. Aumento y reorientación del gasto social.
3. Desvinculación entre la política social y la política económica.
4. Instrumentalización político-clientelar de las políticas sociales.
5. Creación de instrumentos para la focalización de la acción social.
6. Continuación de la reforma del sector educativo.
7. Creación de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la acción social estatal. Aumento de la dispersión de la acción social.

Pero no sólo era la presión demográfica o el fin del “gran empuje” de la industria nacional protagonizado durante la década de los 70, lo que explicaría una variación –más cualitativa que cuantitativa- sensible de los recursos destinados a políticas públicas relacionadas con pobreza.

2.2 EL “NUEVO EMPUJE”: LA INERCIA DE LA CLASE POLÍTICA Y EL ACOMPAÑAMIENTO EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS GUBERNAMENTALES

Dentro de las razones por las cuales puede explicarse en primer plano el cambio de términos en la confección de las políticas públicas cabe apun-

³⁵ José Luís Alemán, “Las políticas sociales dominicanas”, p. 2E.

³⁶ Rosa Cañete y Olaya Dotel, *Ob. cit.*

calar el rol incesante de las agencias internacionales y otras organizaciones no gubernamentales, las cuales a través de los acuerdos de cooperación financiados y otros tipos de colaboraciones, introdujeron proyectos de reforma del Estado y de asesoría en diversas áreas técnicas. Para ello exigieron una serie de medidas colaterales que pudieran sostener en buena y correcta forma la implementación de dichos programas. Como efecto multiplicador, estas políticas a su vez generaron las condiciones que garantizarían la ejecución o seguimiento de otras políticas. Desde entonces, al decir del exsenador de la República por la provincia de Santiago, Francisco Domínguez, la mayoría de las políticas públicas realizadas cuentan con la iniciativa o la cooperación directa o indirecta de algún organismo no gubernamental, con exigencias en términos de plazo de ejecución, fiscalización de recursos y calidad de implementación, así como seguimiento una vez concluida la etapa de instalación (propuesta, discusión, formulación e implemento).

Según el exlegislador consultado Domínguez Brito, la mayoría de políticas públicas provienen en paquete, “con todo un *kit* montado” en referencia a que sólo requiere de la aprobación y una participación mínima por parte del funcionario representante del Estado dominicano, sea a nivel municipal, ministerial o congresual. Esto fundamentalmente, proviene de tres razones de primer grado:

- a. Por un lado, existe en el espectro político nacional una insuficiencia de formación en los miembros encargados de concebir políticas públicas. De allí que el primer tipo de inercia por parte del político dominicano sea el producto de una deficiencia de conocimiento que paraliza al político en su misión de hacedor de políticas públicas (*policy maker*), reduciéndolo en lo general en un tomador de decisiones en políticas públicas (*policy taker*). Por lo general, son los legisladores los que debido a su responsabilidad como creadores de leyes, toman el mayor número de iniciativas en la creación de instancias y reglamentos dirigidos a convertirse en políticas públicas.
- b. Por otro lado, aún no teniendo el conocimiento debido, un representante político, en funciones públicas o únicamente partidistas, se vería envuelto dentro la formulación de políticas públicas si existiera una cultura política que le exigiera dichos requerimientos. Por una parte, el campo político dominicano no posee las instancias donde el responsable político elegido tenga que rendir cuentas a sus representados, permitiéndole poder ser electo sin ningún tipo de presión, -por ejemplo la posibilidad de revocación de mandato- ante una eventual inactividad. Igualmente, los funcionarios designados se encuentran dentro cadenas de mando y jerarquías que, debido al sistema altamente centralizado

de la administración pública dominicana, sólo se le requiere el cumplimiento de sus funciones burocráticas o el seguimiento de algún plan de cierto relieve o importancia. Ambos responsables políticos se encuentran dentro de procesos con un bajísimo nivel de exigencia que relacione incentivos para hacer política con la conquista o manutención del favor de la ciudadanía electora. Parafraseando a Alemán cuando hablaba de la falta de “moral impositiva” por parte de los contribuyentes, podemos decir que la falta de impuestos simbólicos a los responsables políticos de hacer políticas públicas, le confiere un nivel de autonomía demasiado amplio producto de la carencia de “presión fiscalizadora” por parte de los contribuyentes.

- c. Por último, las propiedades mismas del juego político dominicano, altamente concentrado por la lucha por el poder político a través de la oferta clientelar y no sobre la base de ideas o programas de gobiernos, evade o menosprecia cualquier otro tipo de actividad que no sea el proselitismo, sobretudo en tiempos electorales, que para el caso dominicano ocurre cada dos años. Esto implica al Legislador, al Síndico, al Ministro, al Subsecretario de Estado o a cualquier cuadro medio o alto de algún partido político en competencia, a consagrar la mayoría de sus recursos en el activismo político electorero.

Los tres factores recién descritos actúan como si las políticas asistencialistas que practican las instancias políticas para combatir la pobreza tomarán un giro inverso y como el arroseur arrosé, fueran ellas víctimas de la misma mecánica que buscan minimizar: de políticas asistencialistas a políticas asistidas, en donde los tomadores de decisiones pasan a formar parte de los beneficiarios temporales de unas situaciones en las cuales éstos se encuentran en tránsito y se auxilian de las instancias asistentes debido, en muchos casos, a la carencia de posibilidades de obtener de otra manera los retornos que se derivarían de los proyectos contraídos. Las políticas asistidas, contrario a sus opuestas, llevan consigo elementos con propiedades capaces de cortocircuitar el círculo vicioso de las políticas asistencialistas, sin embargo muchas veces cuentan las propias astucias de los hacedores de política que desvían el curso de las políticas originales con fines politiqueros. Como precisa Rosa Cañete: “el fin de la política social debería ser la transformación del sistema en un sistema incluyente y lo pierde si su fin político es clientelar. Ni los gobernantes tienen interés en modificarlo, y muchas veces, la población que es beneficiada de esa política entiende que la política social debe tener ese rol corto placista y no demandan cambios (...) las políticas asistencialistas sólo sirven como una forma de mantener ahí a la masa pobre sin que estalle.”³⁷

³⁷ Entrevista a Rosa Cañete, “Lo importante para el gobierno es el Metro y la

Sin dudas, que existe una correlación directa entre los niveles cada vez mayores de apertura del Estado dominicano y su involucramiento con organismos no gubernamentales y el progreso de la participación externa al Estado en la confección de políticas públicas consagradas a combatir la pobreza. Como van los tiempos, todo indica que esta apertura irá creciendo y con ella los niveles de presencia de políticas asistidas, las cuales tendrán a su vez, a medida que se preparen cada vez más personal dominicano en materias de políticas públicas, niveles de marginalidad decreciente debido a la acumulación día tras días de *know how* de los hacedores dominicanos.

En los primeros momentos de la entrada de República Dominicana al Tratado de Libre Comercio con Centro América y los Estados Unidos, sólo nos queda resumir todo esto, una vez más junto a los criterios de José Luis Alemán: “tenemos que aceptar que con la apertura al exterior se inaugura una nueva etapa de desarrollo dominicano caracterizada por una creciente normativa económica y administrativa externa, por una apreciable dependencia financiera externa al Gobierno, por un consumismo extremo y por el ansia colectiva de llegar a él cuanto antes, por pobreza, por deterioro ambiental y por una política de gastos públicos anti arrítmica sin haberse superado radicalmente los problemas de evasión tributaria o de clientelismo político de caudillos más propio de la economía de subsistencia. Sobre el marco de este tipo ideal de desarrollo hay que examinar nuestras políticas sociales.”³⁸

En los últimos cuatro períodos de gobiernos nacionales, organismos internacionales como el FMI, BID, Banco Mundial, Unión Europea o el PNUD han tenido una incidencia de primer orden desde el punto de vista institucional en lo que respecta a una serie de políticas tendientes a darle continuidad de Estado a una serie de reformas -fundamentalmente institucionales- en áreas sensibles para el desenvolvimiento del manejo de la cosa pública. Sectores como la Justicia, los Municipios o la informatización de servicios básicos a los ciudadanos (como la cedulación o el tratamiento tecnológico de títulos de propiedad intelectual), han podido desarrollarse a través de programas específicos que cuentan con el financiamiento y la supervisión de los organismos anteriormente citados.

De igual manera, este tipo de acciones han logrado alcanzar grados de sensibilización pública de programas sociales dirigidos a la obtención de metas particulares en determinados sectores sociales. Programas como los Objetivos del Milenio o a través de los diferentes estudios preparados por estos organismos y que analizan, a la vez que denuncian el

estabilidad macroeconómica” en *Clave Digital*, Santo Domingo, 4 de junio de 2007.

³⁸ José Luis Alemán, “Peso del legado histórico sobre las políticas sociales dominicanas”, p. 2E.

conjunto de estados críticos en los que se encuentran gran parte de la población dominicana en múltiples áreas (desnutrición infantil, mortalidad materna, educación secundaria), han formado parte de las referencias en lo adelante establecidas para los gobiernos como norte en materia de políticas públicas.

Como consecuencia directa del involucramiento de instituciones no gubernamentales y la internacionalización de las ideas dentro del debate y planificación de políticas contra la pobreza, la existencia de indicadores de desempeño y resultados de programas sociales que ya tienen estándares internacionales y a partir de los cuales no sólo se observa una realidad nacional comparada con sus pares internacionales, sino que también ya el escenario de la política dominicana cuenta con este tipo de referencia como argumentos para defender o atacar una gestión dada de gobierno. Sin embargo, esto seguiría confirmando la inexistencia de ideas políticas entre los partidos políticos, lo que a su vez estaría reflejando una carencia de iniciativas desde los partidos políticos para atacar el tema de la pobreza con la debida congruencia en el contenido y en el tiempo.

3. LAS POSIBILIDADES DE LA ACCIÓN POLÍTICA PRESIDENCIAL: ESTRUCTURAS Y LÓGICAS DEL CAMPO POLÍTICO NACIONAL, SUS ACTORES Y SUS CIRCUNSTANCIAS

Al igual que a las personas, el comportamiento de las organizaciones se estudia en términos relativos: partiendo primeramente de un estudio de las fuerzas y leyes que rigen el campo sobre el cual estas actúan y luego se procede al análisis de las propiedades intrínsecas que comporten cada una de estas instituciones (vistas como actores), que al entrar en contacto, es decir en acción con el campo y con sus leyes, serán motivadas o limitadas en su desempeño y por ende en sus resultados. Para hablar del fomento de políticas para el combate a la pobreza desde la actividad misma de los partidos políticos, se requiere, primero, detenerse en el conjunto de posibilidades o panel de opciones, que el campo político, en este caso el dominicano, le ofrece como menú de acción a

los partidos políticos. Este espacio de maniobra, es decir de opciones de acciones, es lo que nos irá guiando de lo posible a lo probable dentro de la acción política de los partidos en general (paradigma) y de cada uno en particular. En esto último, es decir la variante de desempeño que podremos encontrar de un partido al otro, será finalmente decidido de acuerdo a la cantidad del capital específico requerido-necesitado por el campo político para poder maniobrar con éxito. De esta manera, y a partir de una adaptación de la ecuación de Lewin³⁹ para explicar el comportamiento humano a partir de factores sociales en un espacio de acción considerado campo, podríamos modelar la acción política de los partidos en función de dos variables:

$$B = f(P, E)$$

Donde B sería el resultado final de desempeño, es decir, el comportamiento de un partido político de acuerdo a una temática en particular, en este caso la presencia y dinamismo de políticas orientadas al combate a la pobreza, y que sería una función de:

1. P, que representa las características propias del partido (variables subjetivas o endógenas). Entre ellas se destacan: su capacidad de actuar (dependiente de su disciplina interna), la calidad de sus actuaciones (de acuerdo al perfil socio-profesional de sus miembros) y la asignación óptima de sus recursos para la obtención de prioridades (esto depende del grado de involucramiento en la actividad de obtención del poder político). Las mismas se describen en detalle en el cuadro 6.7.
2. E, que representa el espacio de vida (variables objetivas o propias del campo político) en el que se desenvolvería el actor en cuestión. Este escenario estaría gobernado por un conjunto de leyes específicas que, al entrar en acción con los capitales específicos de los actores, definen resultados y conjugan retribuciones a los actores envueltos en el juego —en este caso, político de los partidos—. Aquí estarían contenidos la variable según la cual a mayor cuota de poder político efectivo, menos tiempo, recursos e interés se consagrarían a la concepción, animación y promoción de ideas relacionadas con políticas contra la pobreza.

³⁹ Kurt Lewin, *Principles of Topological Psychological*, Nueva York: McGraw-Hill, 1936.

Cuadro 6.7. REPRESENTANDO UNA APLICACIÓN DE LA ECUACIÓN LEWIN AL CAMPO POLÍTICO DOMINICANO CON TRES DE SUS ACTORES

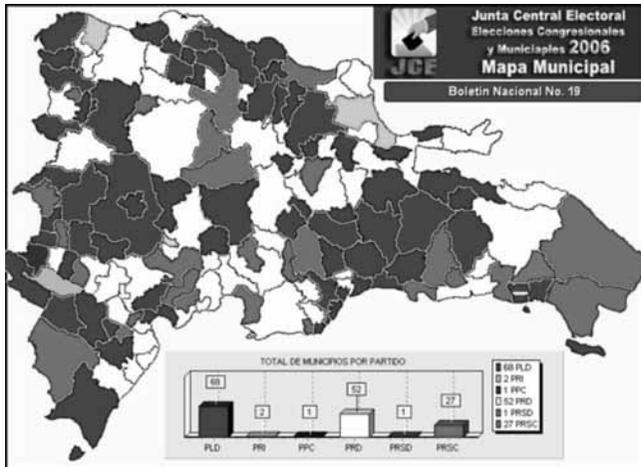
		Variabes endógenas (propias a los actores) 40		Variabes objetivas (propias al campo político)
Partido político	Capital de militancia (Grado de activismo político)	Capital Intelectual (Propiedades culturales de su membresía)	Capital Político (Aproximación al poder constituido) ⁴¹	Leyes del campo político dominicano para el desempeño de los PP
PLD	Disciplina proveniente estructura de cuadros (Comité Central de 300 miembros y Comité Político de 19 miembros). Su paso por el poder asegura cuadros políticos con recursos para hacer política.	Miembros históricamente definidos por poseer un capital cultural de mayor nivel con relación a los miembros de los otros partidos, con perfiles socioprofesionales parecidos.	Poder Ejecutivo Nacional y Municipales (68 Gobiernos locales de 151) y Poder Legislativo (22 Senadores)	1. Tenencia y mantención de personería jurídica ante la JCE
PRD	Menor grado de disciplina proveniente de estructura de organización mayor (Comité Ejecutivo Nacional de 2,000 miembros y una Comisión Política de 200 miembros). Su paso por el poder asegura cuadros políticos con recursos para hacer política.	Miembros activos agrupando a distintos sectores de la sociedad dominicana.	Poder Ejecutivo de ciertos municipios (52) y poder legislativo (6 senadores)	2. Representación política constitucional exigida en los poderes públicos constituidos
MIUCA	Estricta disciplina con un Pleno Nacional de dirigentes compuestos por 162 miembros y 17 Comisiones Permanentes de Trabajo Sectorial. Pero ejercen la política con esfuerzos paralelos a otro oficio profesional.	Profesionales de clase media, media baja, intelectuales (médicos, agrónomos, profesores).	Dos regidores (miembros del parlamento municipal) de dos gobiernos municipales de circunscripciones pequeñas.	3. Capacidad de financiamiento de las campañas

⁴⁰ Datos tomados de: <<http://www.pld.org.do>> y <<http://www.prd.partidos.com/>>; Gabriela Agosto y Francisco Cueto, *Los partidos por dentro: estructura y funcionamiento del PRD, PRSC y PLD*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, 2002.

⁴¹ Junta Central Electoral (JCE), *Elecciones congregacionales 2006, 2007* consultado el 15 de febrero de 2007 <http://jce.do/app/do/boletin_general.aspx?b=19>.

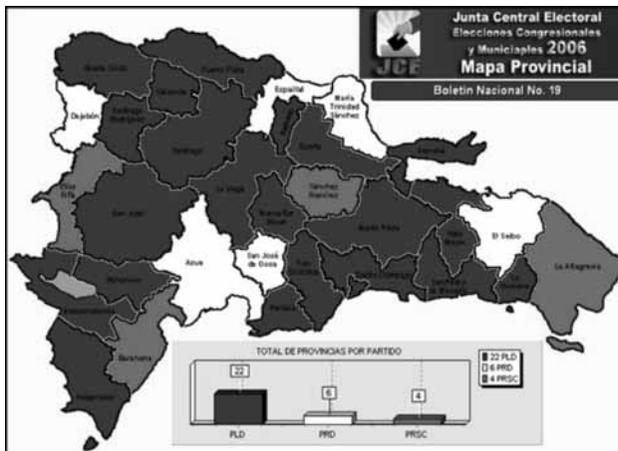
En las dos representaciones cartográficas que siguen podemos observar cómo está dosificado el poder congresual de acuerdo a los partidos políticos.

Gráfico 6.2. MAPA MUNICIPAL.
ELECCIONES CONGRESIONALES Y MUNICIPALES 2006



Fuente: Junta Central Electoral <http://jce.do/app/do/boletin_general.aspx?b=19>.

Gráfico 6.3. MAPA PROVINCIAL.
ELECCIONES CONGRESIONALES Y MUNICIPALES 2006



Fuente: Junta Central Electoral <http://jce.do/app/do/boletin_general.aspx?b=19>.

Dado el cuadro, la dimensión y calidad de las agendas de actividad política relativas al tema de la pobreza en el interior y en la vida en general de los partidos políticos, estaría directamente determinada en función de las variables endógenas a los partidos y la variable propia imperante en el campo político dominicano. Así, el MIUCA tendría en su haber la dotación mayor de prioridad en su activismo sobre el tema pobreza y esto debido a:

- a. Su mínima cuota de poder que le permite consagrar todos sus recursos en tal dirección, recursos que otros partidos dedican según las cuotas de poderes alcanzables o alcanzados y para las cuales requieren inversión.
- b. Exigencias y compromisos con una ideología política específica que exige justificación y articulación afín con los principios postulados en el perfil político fundador de la organización.
- c. El perfil socio-profesional y el capital militante (historia, trayectoria, propensión marginal a invertir en política disidente).

Esto funcionaría como si el déficit del ejercicio de la política a través de los poderes públicos fuera compensado con acciones sustitutas, en este caso de concepción y planificación, y asesoría a un nivel inferior en el caso de los municipios donde tienen una participación directa en la concepción de políticas públicas y de animación de ideas en aquellos espacios donde se concibe la acción política como grupo de presión.

De esta manera, la indagación sobre el nivel y calidad de actividad de los partidos políticos entorno a la pobreza, depende del nivel de información que podamos obtener sobre los dos factores que inciden en tal sentido y de cuya interrelación depende la formación y funcionamiento del campo político dominicano.

4. ECONOMÍA DE LA INVERSIÓN EN POLÍTICA DE LOS DOMINICANOS

Para estimar por qué y cómo pasan las cosas en la política dominicana, y por consecuencia en la realidad económica de la nación, es preciso ante todo entender los principios en los cuales se edifica el interés en la política dominicana. Para ello es necesario, en primer lugar, analizar la política como una actividad en la cual se invierten diversos tipos de activos, de acuerdo al tipo de atracción o interés que convoque

al inversionista, sea empresario, militante, activista o simpatizante de una causa política. El capital político es la dotación de activos simbólicos y/o materiales acumulados por un agente social y relacionado con la actividad política y del cual este obtiene un retorno.⁴⁰ Un agente social *x*, invierte en la acción política de acuerdo al rendimiento -de diversa naturaleza- que este percibe de su involucramiento en política o de su ausencia de política en sus intereses. Estos rendimientos pueden ser de tipo intangibles como reconocimiento social, compensación ética, o de tipo material como la obtención por parte de un hombre político de remuneración directa o indirecta (a través de esferas de influencia o poder). Así, un contratista privado ante el Estado dominicano, dado la opacidad de los concursos para el otorgamiento de obras públicas o provisiones por parte de gobiernos, verá condicionada sus posibilidades de negocios de acuerdo al grado de capital social extraído del campo político.

El capital político es a la vez la suma de un sin número de intenciones e inversiones donde convergen los intereses de sus participantes y el interés del mismo y que es, en suma, a partir de donde se produce y reproduce el sistema político dominicano. La formación de este capital, motor -en términos agregados- de la actividad política de los partidos, explicaría el porqué de la importancia de la cosa pública y el porqué existen algunos que no les interesa y otros que se mueven, a todo precio, en dirección del activismo político. De esta manera, el capital político de los agentes sociales es lo que determina su relación con la actividad política.

4.1 EL PRESIDENTE: EL CENTRO DE GRAVEDAD DE LA VIDA NACIONAL

El Presidente dominicano es el principal actor del sistema económico dominicano. La envergadura y las implicaciones de su participación en la actividad económica son indudablemente determinantes en la suerte que corran las otras esferas productivas de la nación. Dado los niveles precarios de institucionalidad y de tradición de fiscalización y transparencia en la rendición de las cuentas públicas, se incrementa el uso discrecional de los fondos del Estado, lo que aumenta a su vez el poder económico del Estado y, sobre todo, el de los funcionarios públicos que dirigen y orientan dichos fondos a través de mecanismos e instancias vulnerables a hechos de malversación. Si ponderamos que en el caso dominicano, este hecho

⁴⁰ “El capital político es una forma de capital simbólico, de crédito fundado sobre la creencia y el reconocimiento, o más precisamente sobre innumerables operaciones de crédito por las cuales los agentes confieren a una persona los poderes que ellos le reconocen”. Pierre Bourdieu, “La représentation politique. Éléments pour la théorie du champ politique” en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.º 36-37, 1991, pp. 3-24.

se agudiza cuando pisa la tierra fértil de una cultura política que es no sólo permisiva en tal dirección, sino en muchos casos se convierte en un requisito exigido para lograr sobrevivir políticamente, como recurso de financiamiento de sus actividades proselitistas.

Dadas esas características, quien obtiene o retiene el poder político en la República Dominicana, en cualquiera de sus niveles, tiene en su haber un efectivo aparato para, a partir de la pobreza y a través de las pobreza, sostener económicamente su poder político.⁴¹ Las organizaciones políticas cuentan con dos factores sociales que sirven en este sentido como incentivos poderosos para reproducir el esquema de acción político clientelista: por un lado, las necesidades económicas unidas a la indigencia moral, que se desprenden –en parte– de las mismas penurias económicas, pero también de las características sociales de la época (sociedad de opulencia, banalidad de las comisiones ilegales, etc.). Por otro lado, la omnipresencia del Estado en la esfera económica hace prácticamente inevitable para una serie de sectores comerciales, tener que tocar las puertas del Estado para su producción y reproducción.⁴²

Para entender por otra óptica la calidad de la militancia política y con ella observar las intenciones y el interés de la práctica política con miras a la pobreza, es relevante poder estudiar a los agentes sociales como actores políticos de diferentes categorías. En este sentido, los actores políticos pueden ser clasificados de acuerdo a las actitudes con las cuales se asuman su relación con la cosa pública en general y los partidos políticos en particular.

4.2 ¿DEMISIÓN O COLUSIÓN?: LOS DOMINICANOS ANTE LA COSA PÚBLICA

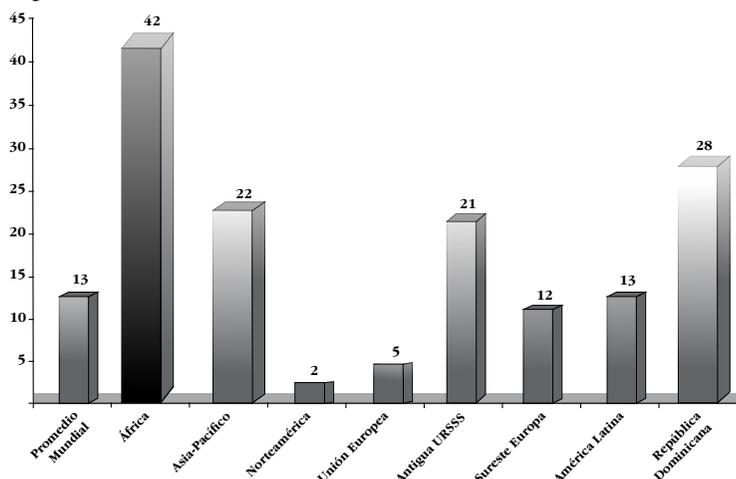
En cualquier esquina de calle en República Dominicana son comunes las expresiones de ciudadanos que ante actos que hieren la institucionalidad y la dignidad de la persona, expresan su pesimismo en el curso que ha tomado la moral pública en el país. ¡Esto no lo salva nadie!, argumentan muchos ante la miseria económica que viven o que les rodea, o ante los actos de corrupción que dañan directamente sus intereses.⁴³

⁴¹ Los tres principales candidatos presidenciales para las elecciones del año 2008 tuvieron bajo su dirección importantes presupuestos económicos y que siempre quedan partidas de dichos fondos comprometidas con el afán político del incumbente.

⁴² El sector de la construcción, por ejemplo, está íntimamente ligado a los designios estatales en cuanto a la realización de trabajos públicos, que absorben una importante cuota de la actividad económica en este sector.

⁴³ Según un reciente informe titulado “Estudio Nacional del Costo de la Corrupción para los Hogares de República Dominicana” se estimó que cada familia dominicana

Gráfico 6.4. PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE TUVO QUE PAGAR SOBORNOS PARA RECIBIR SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción. Transparencia Internacional. 2007⁴⁴

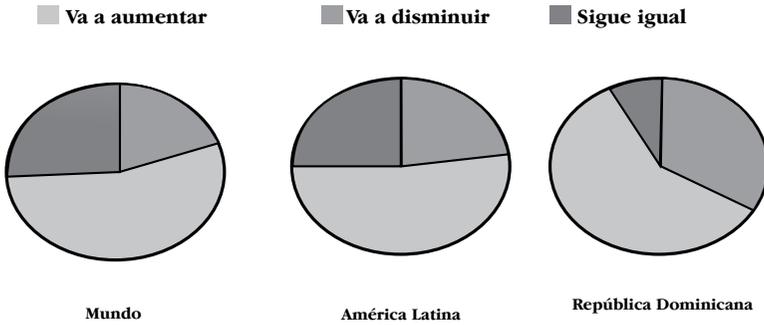
El pasaje sucesivo de gobiernos, con viejas y nuevas caras, pero con reiteradas recetas y muy parecidos resultados, ha ido forjando diferentes tipos de actitudes dentro de la esfera privada de los ciudadanos en relación con la suerte que pueda correr el colectivo nacional. Ante los continuos actos de clientelismo, con los cuales se privilegia a unos por encima de otros; los actos de corrupción pública que traen consigo distorsiones importantes en las lógicas del mercado laboral como en el erario; así también como los actos desesperados de asistencialismo, con los cuales los gobernantes tratan de retocar la pobreza dominicana con medidas de socorro. La población siente desgaste de interés en la cosa pública y desconfianza en sus instituciones y las cifras son contundentes en cuanto a la percepción que tienen los dominicanos de sus representantes políticos. A pesar de continuar estable la proporción del abstencionismo en los procesos electorales, cada vez son menos las movilizaciones políticas de contiendas electorales, cuando las calles eran el escenario de las protestas y de la capacidad de organización del pueblo dominicano en sus respectivas vertientes sectoriales, locales, o sociales. La desmotivación y desmoralización sentida por los ciudadanos para ejercer la ciudadanía en toda su dimensión, proviene en su

paga anualmente un promedio de 86 dólares en procesos ordinarios y menores que se corrompen producto de la ineficiencia del Estado en asumir su rol de distribuidor de estos servicios o de supervisión en contra de sus distorsiones.

⁴⁴ En <http://www.pciudadana.com/noticias/download/12062007_GCB07.pdf>.

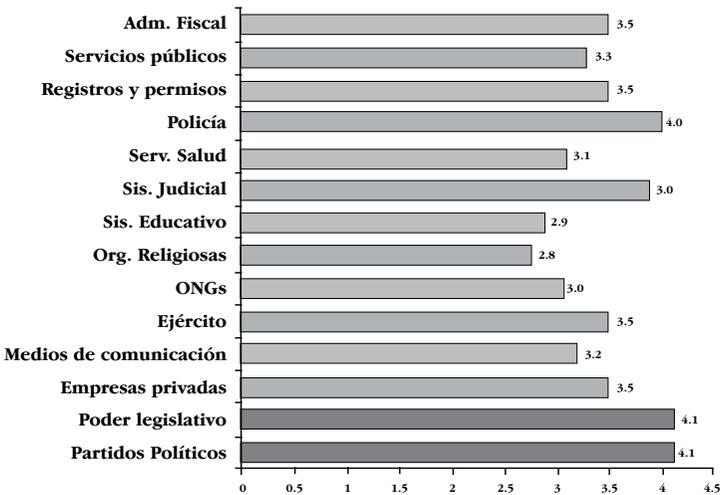
esencia de las decepciones y frustraciones que se han venido acumulando como parte del desfile de inoperancia, incapacidad, dolo, y malos resultados engendrados por la clase política nacional en sus manejos del Estado dominicano y en el deterioro de la imagen de la actividad política.

Gráfico 6.5. QUÉ PIENSAN LOS CIUDADANOS QUE VA A PASAR CON LA CORRUPCIÓN EN EL FUTURO



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción. Transparencia Internacional. 2007

Gráfico 1.6. INSTITUCIONES CONSIDERADAS MÁS CORRUPTAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción. Transparencia Internacional. 2007

El Estado dominicano y con él, el interés en la cosa pública por parte del ciudadano común goza de un desprestigio en declive cada vez más crónico en su calidad.⁴⁵

Ante ello, el nivel de vitalidad de los partidos políticos se ve directamente afectado en sus actividades por la disposición del ciudadano de organizarse políticamente y canalizar sus inquietudes ante semejantes instituciones. Por ello, es indispensable conocer cuáles son los dominicanos que hacen hoy política para identificar entonces las potencialidades o alcance de resultados a partir de dicha composición.

Albert Hirschman considera que ante firmas comerciales, organizaciones y Estados en situación de declive institucional, los agentes económicos asumen tres tipos de comportamiento: la salida, la voz o la lealtad ante la institución en dificultad.⁴⁶ Haría falta para completar el cuadro explicativo a partir de estas clases para el caso dominicano el de la insensibilidad para categorizar una actitud existente en el caso dominicano.

4.2.1 LA SALIDA O FUGA: LA SUSPENSIÓN VOLUNTARIA DE LA CATEGORÍA CIUDADANA PARTICIPATIVA

El compromiso con la cosa pública no es una actitud innata a la naturaleza humana. En el agente político, es decir el ciudadano, el compromiso con la colectividad se construye a través de la educación cívica, se facilita con espacios de vida que lleven dicho valor como hegemónico y se mantiene bajo los términos comerciales de la reciprocidad. En el caso de la categoría integral atribuida al agente político según el contrato social entre ciudadano-Estado, el individuo posee derechos y deberes. Fundamentalmente este binomio reposa su significado en el derecho de beneficiar de leyes y el deber de respetar esas leyes que al igual que benefician pueden perjudicar a otro si no se cumplen.

En el caso dominicano, las razones antes descritas son explícitas por sí solas del porqué del abandono del ágora por parte de un importante sector de la población dominicana. El agente político dominicano que retira su involucramiento, atención o interés en la administración de la cosa pública -o seguimiento de ella-, lo hace a diferentes niveles y grados. El indicador más utilizado para poder medir la participación de la población

⁴⁵ Según el Barómetro Global de la Corrupción.

⁴⁶ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, 2007. Para el análisis del caso dominicano, la salida (*exit*) la denominaremos fuga, la voz (*voice*) la llamaremos crítica y la lealtad (*loyalty*) quedará igual.

general en la cosa pública es la tasa de abstención y de participación en los procesos electorales. Con una tasa de participación electoral de 53.6 %, inferior a la media en América Latina que es 62.7%, los dominicanos y las dominicanas en edad de votar se sienten cada vez menos tentados por la significación del voto y sin embargo, pueden ejercer el sufragio de manera puntual ante una situación determinada de precariedad económica, como fue el caso durante las elecciones presidenciales de 2004.⁴⁷

En términos generales, este tipo de agentes proviene de clases socioeconómicas que sufren las distorsiones del estado de declive institucional, como la corrupción por ejemplo. Por lo general, vienen de clases económicas medias-bajas, medias y altas, las cuales pueden pagarse, producto de sus ingresos privados, el precio de vivir sin la necesidad del Estado. Tienen el poder económico de contratar servicios médicos, educativos, y otros de manera privada e independiente del servicio público. Sus asuntos laborales, cuando son empresarios independientes, tienen poco roce con el Estado en términos de tener que acudir a este o depender de este para su sobrevivencia. Su involucramiento en política partidaria es nulo, ejerciendo el voto electoral de manera irregular. Sus negocios privados son su centro de gravedad. Es el mayor de los tres grupos.

4.2.2 LA VOZ: LA DISIDENCIA MILITANTE A LA POLÍTICA PARTIDISTA

Este grupo de agentes políticos es el numerariamente menos importante de los tres. Podríamos resumirlo como aquel agente que ni se presta a involucrarse en el tipo de política que deja beneficios en la situación de declive institucional (como lo hacen los “leales”), pero tampoco abandona el espacio público. Este tipo de agentes ocupa el ágora pero de manera diferente: lo hace para hacer política contestataria. Por lo general, pertenece a clases económicas variadas, pero con la sensibilidad social producto de la posesión de cierto capital cultural o consciencia política superior a la media. Un acto de disidencia, cualquiera sea el campo de aplicación en el que se ejecute, requiere por parte del agente –sea económico, social, moral o político-, un capital cultural de cierto nivel, lo suficiente como para fungir de recurso o parque emocional a partir del cual poder elevar la decisión de secesión frente a la posición asumida y sostenerla en el tiempo, pagando por supuesto el precio proveniente de ir a contracorriente. Dicho de otra manera, la disidencia sería, por razones indispensables ontológicas, correlativa en términos positivos a un nivel cultural de los agentes envueltos en dicha operación. *Ceteris Paribus*, a mayor costo de oportunidad de la acción disidente (medidos en términos de precio a través de lo que pierde el disidente al asumir la

⁴⁷ PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, p. 84.

nueva postura con relación a su anterior situación), mayor el nivel cultural, si y sólo si este queda dentro de la categoría protestante (disidente crítico), y no entra dentro de la categoría renunciante, es decir desahuciado.

4.2.3 LA LEALTAD: EL OPTIMISMO Y LA INVERSIÓN MILITANTE EN LOS PARTIDOS

Dentro de todos los comportamientos disponibles, aquel que nos concierne de manera más directa es con el que involucra a los dominicanos y las dominicanas que se ponen el traje de político en la República Dominicana de hoy. Son aquellos que arriesgan todo dentro del terreno político, allí lo invierten dejando las actividades propias del ejercicio privado de sus oficios.

El militante político invierte en su militancia de acuerdo a la dotación de capital social que lo involucre en redes y cofradías que le garanticen ingresos y/o retornos simbólicos en términos del ejercicio de la política. Como ya manifestábamos anteriormente, el peso del Estado en la economía nacional hace inevitable optar por la política como un punto necesario a la hora de pensar en reproducción del ciclo básico de supervivencia material. Una simple observación al siguiente cuadro estadístico que representa el consumo del Gobierno por tipo y niveles de gobierno (Cuadro 6.8), nos arroja una idea sobre el peso que tienen las remuneraciones o salarios dentro del presupuesto de la administración pública, lo que a su vez nos proporciona una idea de cómo el Estado, en un escenario de pobreza como el que vive la República Dominicana, significa una fuente de recursos para ciudadanos que dentro del sector privado se les haría muy difícil alcanzar los ingresos que obtendrían en un puesto de la administración pública, cuyo requisito por lo general se limita al nivel de capital relacional que se tienen con quienes poseen la redistribución de cargos públicos.

**Cuadro 6.8. CONSUMO DE GOBIERNO POR TIPO
Y NIVELES DE GOBIERNO A PRECIOS CORRIENTES
2000-2006 EN MILLONES DE RD\$**

Concepto	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006**
A) Remuneraciones	27,138,803	30,845,330	34,929,490	37,361,629	56,939,158	77,799,749	86,735,647
Gobierno Central	21,459,904	24,239,217	27,943,215	31,537,898	49,370,653	68,252,796	76,947,390
Descentralizadas	4,609,409	5,513,143	5,827,726	5,075,985	6,246,505	8,050,019	8,196,366
Municipios	1,069,490	1,092,970	1,158,549	747,746	1,322,000	1,496,934	1,591,891
B) Compras	6,355,391	7,582,255	9,379,631	11,679,072	18,050,370	15,266,949	23,200,502
Gobierno Central	4,607,888	4,827,404	6,159,209	9,261,803	13,834,896	12,588,210	20,500,064
Descentralizadas	1,130,128	1,880,708	2,302,572	1,922,790	3,269,718	1,916,637	1,921,852
Municipios	617,375	874,143	917,850	494,479	945,756	762,102	778,586
C) Ventas	6,353,708	5,580,499	5,739,786	5,918,752	7,825,103	6,109,103	8,212,587
Gobierno Central	1,582,739	1,176,764	1,247,828	1,694,885	2,417,207	2,854,180	4,275,492
Descentralizadas	4,742,883	4,373,481	4,460,191	4,196,662	5,354,745	3,200,353	3,882,314
Municipios	28,086	30,254	31,767	27,205	53,152	54,570	54,781
Consumo Gobierno General (A+B-C)	27,140,486	32,847,086	38,569,335	43,121,949	67,164,424	86,957,594	101,723,562

*Cifras revisadas; ** Cifras preliminares.
Fuente: Contraloría General de la República

4.2.4 LA INDIFERENCIA INTERESADA:

“YO SOY DEL QUE ESTÁ Y DEL QUE VENGA”

En el análisis realizado por Hirschman, una cuarta categoría queda sin ser analizada y que el contexto dominicano nos permite complementar: ¿qué pasa cuando los niveles de elasticidad⁴⁸, entre la situación política de un país y el grado de consumo del agente político (es decir su involucramiento político) son prácticamente nulos? En el caso dominicano, para millones de ciudadanos, la actividad política le es ajena.⁴⁹ Por una carencia de capital informacional, estos agentes viven al margen de la actividad política y sólo son reactivados por la actividad de los partidos cuando la práctica clientelar pasa por el frente de sus casas. Para ellos, el involucramiento en política solo ocurre de esta manera por la carencia también del capital social que lo “pegue”, es decir, que lo inserte en algún beneficio de los que gozan los partidos para su militancia una vez en ejercicio del poder político. Esta categoría es la más proclive a integrar los rangos de los ciudadanos que son utilizados por la práctica clientelista, de lo cual a decir del Informe sobre democracia en América Latina, República Dominicana posee en su población un alto conocimiento de casos de clientelismo con un 53.1 % de encuestados con respuestas afirmativas, el más alto de la región de Centro América y el Caribe.⁵⁰

5. LOS TIEMPOS DE LA POLÍTICA DOMINICANA ALREDEDOR DEL PRESIDENCIALISMO

La política dominicana tiene sus tiempos. Estos giran alrededor del presidencialismo y según los ciclos presidenciales, proyectando categorías políticas clásicas como oficialismo, oposición, política

⁴⁸ Es decir la sensibilidad a ser afectados los niveles de consumo de un bien por la variación del precio del mismo bien.

⁴⁹ La teoría del *public choice* posee una categoría un tanto parecida a lo que tratamos de describir con el caso de los insensibles. “Ignorante racional” es el ciudadano que producto de la operación cognitiva de decirse que su decisión de involucrase en política no cambiará nada de su realidad, opta por no participar en política. La variante que presenta nuestra denominación es que el ignorante racional “opta” por no enterarse, mientras que el insensible ni siente que tiene opciones, simplemente vive al margen de la cosa pública, pero vive en ella, sobre todo si ella pasa por él, como en el caso del clientelismo.

⁵⁰ PNUD, *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, p. 102.

“apartidista” o de “sociedad civil”. De acuerdo a los espacios que se ocupen dentro del espectro político nacional, se asumen posturas, se impregnan ritmos y acentos diversos a la actividad de aquellos que practican el ejercicio político partidista, electoralista o no electoralista. En tal sentido, en el escenario político nacional paralelamente cohabitan tiempos políticos muy distintos según el actor y el rol del actor en el momento. Esto fue lo que pudimos testimoniar durante el curso de nuestra investigación al entrevistar en 2008 a tres actores representativos del sistema político dominicano. Francisco Domínguez, entonces Senador de la República por la provincia de Santiago y representante y alto dirigente del oficialista Partido de la Liberación Dominicana; Orlando Jorge Mera, Secretario General del opositor Partido Revolucionario Dominicano y Manuel Salazar, dirigente del Movimiento Independencia, Unidad y Cambio, organización política de izquierda. Los tres fueron ideados para que a partir de sus responsabilidades y experiencias, pudiesen aportar luz sobre sus quehaceres y con sus pareceres sobre la actividad militante que desarrollan los partidos políticos relacionadas con el tema de pobreza. Los tres nos recibieron desde el medio de sus labores, reflexionaron a nuestras preguntas y nos hablaron, aún cuando esperábamos en los antedespachos. Cada uno de ellos respondió a partir de un prisma distinto, con prioridades disímiles, con perspectivas desemejantes, aunque todos ungidos bajo el mismo oficio y el mismo objetivo general: la manutención, recuperación u obtención del poder político en República Dominicana.

5.1 EL TIEMPO DE GOBERNAR: PARTIDO DE LA LIBERACIÓN DOMINICANA EN EL PODER

Francisco Domínguez, abogado de profesión, Senador por la Provincia de Santiago de los Caballeros, la tercera demarcación política territorial de importancia en la República. Una primera confesión sirve de bienvenida a nuestra llegada después de unos minutos de cordiales saludos: *“el problema de este trabajo es que yo le dedico demasiado tiempo a resolver problemas de quienes me visitan, en vez de dedicarme a mi trabajo (...) cuando era Fiscal, sabía que el tipo de problemas que tenía que resolver serían siempre judiciales. Sólo cumplía con mi trabajo y además tenía recursos propios. En mi labor de senador, el número de personas necesitadas que veo día tras día es demasiado y no tengo recursos ni siquiera para poder pagarle el monto del pasaje con que me han venido a ver (...) es frustrante (...)”*.

La realidad es esa: un legislador actúa como si fuese el gabinete ministerial completo de un gobierno de su circunscripción: se ocupa de la educación, de la salud, de la seguridad pública, de la industria y el comercio

de la zona, etc. *“yo elegí la educación, esta es mi prioridad (...) con la educación tú identificas por ejemplo al Instituto Politécnico Salesiano, al cual se le construyó el área para la electricidad con RD\$600,000 pesos (...) yo me organizo y planifico para poder satisfacer obras de este tipo (...) de igual manera hemos instituido un festival de teatro para todos los estudiantes de educación secundaria de la provincia (...) pero a pesar de la planificación lo esencial del tiempo se nos va en resolver la cotidianidad de la pobreza”.*

Aunque uno, ajeno a los afanes diarios del oficio, se imagina dicha situación, Francisco Domínguez nos insiste y nos deja caer una lapidaria sentencia sobre el estado de las cosas en la República Dominicana: *“porque a veces acaban con muchos de los políticos, y tienen razón, pero quiero que se entienda que la situación en la que vive nuestro país es muy brutal, quiero que se entienda la locura que sucede aquí, a veces son los políticos los que trabajan más que el hombre o la mujer que más trabaja del mundo, es como los jueces, que a veces duran hasta las 6:00 pm y (...) ellos creen que lo hicieron todo (...) entonces así estamos los políticos (...) es una guerra constante en un círculo de dar mosquiteros, fundas de comida (...) no se tiene intimidad en este tipo de oficio, no tenemos nada (...) hay una lucha contra la pobreza, pero también contra la droga, una bendita irracionalidad cuando se visita el hospital que se está cayendo a pedazos, pero no somos capaces de decir: no, pero vamos a sentarnos, que hay un médico que está de irresponsable y viene una hora al mes nada más y es para cobrar, o el otro que se está robando una medicina, o se tiene un equipo y se le tiene dañado sin reportarlo o dejándolo dañar, para que entonces se utilicen sus servicios en el sector privado por donde cobra diez veces lo que el Estado puede pagarle, es un problema múltiple de gerencia, de actitud, de recursos, lo que está pasando en este país es una locura. Con la escuela por ejemplo (...) tú has visto (...) nosotros los políticos (...) discutiendo con las asociaciones de padres para ver la calidad de la enseñanza de mi escuela y mi barrio, o uno motivando a los padres (...) pero no (...) nosotros estamos motivando a los políticos para ver a quien le toca la funda de comida, a quién yo le puedo dar tal cosa, los diputados del PLD y del reformista, no el Síndico (...) y todo ello para combatir la pobreza (...) pero es una locura (...) es desde la madrugada, siempre (...) llamar o ir a una institución policial para facilitar que suelten a un preso injustamente encarcelado (...) cuando la policía realiza redadas y mete preso a muchos jóvenes a quienes les exigen RD\$200 pesos para ser liberados (...) ya es rutinario que me estén levantando a mí a cada rato a las 5:00 am. ó a las 11:00 pm. y uno termina diciéndose a sí mismo: espérate (...) tú no puedes estar en ese caso, cada vez que llega uno nuevo es un lío (...)”*

“Fácilmente un Diputado o un Senador llega a las 7:30 o 8:00 am. a un despacho para tratar de resolver un problema de una operación de una gente. Probablemente salió a las 4:00 am. o las 5:00 am. de Mao o de San Juan, para llevar esa señora en su vehículo y allá durar tres horas para que lo reciban llega a la 1:00 pm. Aquí en el Congreso les espera una batería de personas para resolver un problema de una operación de una gente pobre, una beca a un hijo (...) su esquema (...) es resolver los problemas de pobreza (...) pero si él dedica ese tiempo a que el sistema de salud (...) que no se desperdicie el dinero, que sea más efectivo su trabajo pudiera ser de mayor eficiencia en la lucha contra la pobreza (...) legislando para el sistema educativo (...) pero no, tiene que salir con 4 o 3 muchachos a buscar beca a ver si alguien le da o consigue dos mochilas (...) el legislador invierte una gran cantidad de tiempo en problemas simplemente de proximidad con el área que lo rodea, pero en el fondo se olvida de políticas macro, mucho menos de evaluar todo aquello y tomarse un respiro.”

El senador Domínguez pertenece a una organización que está en el Gobierno Ejecutivo Nacional y además cuenta con la mayoría tanto en la Cámara Baja como en la Cámara Alta. Sus reflexiones son producto también de su tiempo. Si puede él emitir su sentido crítico de la situación, no es sólo debido a una naturaleza propia de sosiego que le brinda la oportunidad de pensar su oficio sin la urgencia o la necesidad imperiosa de defenderlo. Dentro del agobio que la pobreza produce, en primer lugar para quien la sufre, pero también para el hacedor de política que la convive, la articulación de su propia realidad le otorga un respiro, un momento para poder comprender *la locura* de la pobreza, para utilizar los mismos términos empleados por el senador Domínguez.

“El político está concentrado en resolver la pobreza de manera individual, cuando él pudiera dedicarse a otro tipo de políticas, más dedicado al estudio, a la planificación, a la consulta para la mejor elaboración de leyes (...) sin embargo esto es lo que la realidad nos obliga a hacer.” Sin embargo confiesa el mismo Senador: “existe la creencia que el poder de nosotros está en repartir mosquiteros y sábanas en cajas (...) la mayoría de los políticos creen que la mejor forma de hacer política para combatir la pobreza es bajo ese esquema (...) Esa es la creencia que hay en la clase política, o sea yo sobrevivo en la medida en que yo pueda ayudar a resolver muchos problemas.”

Cuando entramos al tema de las relaciones que mantiene el legislador con la tecnocracia encargada de asistirlo en sus oficios cotidianos, Francisco ve en este tipo de acciones una especie de oasis: *“realmente tenemos colaboración de diversas instituciones que aportan al legislador una asistencia fundamental y que existe en otros países de mayor tradición*

parlamentaria, donde se respetan las comisiones, cuyo estatus traspasa las fronteras del propio Congreso". Para el caso del legislador, el soporte moral y material de estas instituciones es fundamental para la corrección de las intenciones o buen manejo del calendario de trabajo de las instituciones. Cuando proceden las iniciativas de los propios funcionarios: *"sirve la cooperación como elemento que nos dice el norte seguido, incluso por estándares internacionales y eso nos proporciona en cierta manera seguridad en cuanto a hacernos abanderados de lo que proponemos ya que nos sentimos amparados en el legado de experiencias ya evaluadas"*.

Cuando abordamos, ya no la actividad del político con respecto al fomento de políticas relacionadas con el combate a la pobreza, sino ya más bien el trabajo desde los partidos políticos, Francisco Domínguez es lacónico: *"normalmente yo concibo la cotidianidad política ideal en participar en las elecciones cada dos años, y discutir procesos internos, postulaciones, si estás en el gobierno trabajar en actividades sociales y sino también."*

Cuando abordamos la realidad de su propio partido, algunos elementos de consideración son expuestos: *"antes de asumir el poder, el partido del PLD era muy pequeño y para ser miembro había que ser circulista, pero un círculo duraba un promedio de dos a tres años. Por lo menos había una reunión semanal en la cual tú tenías que dar teorías, pero también los sábados y los domingos tú tenías que ir casa por casa visitando a la gente para ser comité de trabajos, esa era una dinámica del PLD. Cuando el PLD se abre y los círculos de estudios no son ya las fuentes de entrada, entonces cambia (...) ya todo el mundo es miembro, antes las reuniones eran dedicadas más hacia adentro, hacia uno, a tu prepararte, leer algo, ahora son más hacia afuera, a problemas de cotidianidad diaria que lo va despejando a cada cual, hay una diferencia en el PLD de ahora y el de antes (...)"*.

Según otro funcionario que pidió discreción de su nombre, el PLD se organiza por comisiones y aquella encargada de estudiar las líneas programáticas del partido en asuntos económicos está presidida por el actual embajador en Cuba: *"¿tú te imaginas? (...) esa comisión tiene dos años que no se reúne (...) y no es responsabilidad de nadie que así sea (...) es simplemente las tareas propias del poder y los afanes por mantenerlo."* Esta afirmación, el senador Domínguez la escucha, la sopesa y trata de compensarla al agregar que si bien es cierto que se toman el tiempo para analizar y fomentar desde estructuras de base e intermedia, sí existe algún tipo de socialización de ideas a nivel de la alta dirigencia en encuentros fortuitos o sin la formalidad con que anteriormente se ejecutaba la animación ideológica y política del Partido de la Liberación Dominicana.

El ejercicio de gobernar es un reaccionar cotidiano a las mil y una noches con la que la pobreza arropa las instituciones públicas y sus incum-

bentes a través de los agentes sociales portadores de dichas incapacidades y necesidades. En el caso del legislador, que es de los que menos responsabilidades ejecutivas en materias de políticas públicas tienen dentro del aparato estatal debido a su oficio de hacedor de leyes, esa condición se ve agravada por los múltiples contactos que debe tener dicho representante ante sus representados. En este sentido, el Senador maneja un fondo financiero que el Senado destina para las actividades sociales de los senadores y que ha sido muy criticado por la sociedad civil por significar una considerable fuente de clientelismo. El célebre “barrilito” consiste en una asignación monetaria mensual, con la cual los senadores pueden disponer de recursos para la solución de problemas sociales inmediatos. Francisco Domínguez lo defiende a todo precio y aunque no está de acuerdo conceptualmente con la práctica, la sostiene argumentando que al final saldría el legislador redistribuyendo hasta su salario, debido a la constante demanda de ayuda urgente por parte de los más necesitados de sus representados.

Sin duda alguna, el tiempo de gobernar está sobrecargado de tareas que hasta para el mayor de los planificadores, siempre resultan mayores en números y en intensidad que aquellas proyectadas. Pero como expresamos anteriormente, el tiempo de gobernar también engendra la necesidad en el político de hacer balance no sólo de su desempeño, sino de las condiciones y calidad de su oficio. Dicho tiempo le provee de un espacio suspendido durante el cual se ocupa de la Política desde una perspectiva que le permite el análisis de la realidad sin tener que preocuparse por la competencia política. Gobiernan y hacen política en un mismo movimiento. ¿Los planes para combatir la pobreza? Hay prisa, pero *“gracias a Dios que están los organismos no gubernamentales que nos asesoran”*, sentencia finalmente Francisco.

5.2 EL TIEMPO DE PRESIONAR: PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO EN OPOSICIÓN

Orlando Jorge Mera, Secretario General del histórico Partido Revolucionario Dominicano.

Dentro del ciclo político que se constituye con la celebración de elecciones generales presidenciales por un lado (2008) y municipales y congresuales dos años luego (2010), es importante poder analizar el comportamiento de los partidos de acuerdo a la ubicación en las cuales se encuentre en términos de su cuota de poder político y en el momento del ciclo político. Atrás quedaban meses en los cuales su partido se reponía de la derrota sufrida en las elecciones congresuales y municipales donde perdió una cantidad importante de escaños legislativos y gobiernos muni-

cipales, quedando la representación del PRD en proporción por debajo de su fuerza política. *“Durante este tiempo (...) lo primero es ciertamente el ejercicio autocrítico que ha hecho el PRD le ha permitido el espacio y el tiempo para poder visualizar nuestros aciertos y desaciertos, visualizar cual es nuestra misión (...)”*

Las palabras son tan escuetamente medidas por Jorge Mera que se hacen discurso común dentro del argot del político. Al oírle hablar nos damos cuenta que estamos ante un hacedor de política, que habla a través de eufemismos y proyecta sus palabras con el objetivo de optimizar cada uno de sus pareceres. *“(...) nuestra misión no es, bueno cada partido tiene un objetivo claro que es ganar las elecciones, ahora como se ganan unas elecciones en un país (...) las elecciones se ganan no solamente a través de los operativos electorales. El PRD ejecuta su política no solamente sobre la base de una estructura electoral sino sobre la base de una oferta programática que le muestre al país que hay un partido que está preparado para gobernar y hacer propuestas útiles a la sociedad desde la oposición. Tenemos que hacer una oposición útil a la sociedad, no puede ser el oponernos por oponernos y que todo lo que venga del gobierno está malo, no, al contrario, el PRD es un partido y lo hemos demostrado en las cuestiones que tienen que ver con el Estado dominicano. Aquellas cuestiones que son de compromiso nacional, el PRD está apoyándolas firmemente.”*

Luego de varias semanas de una gran tormenta que sacudió la opinión pública nacional, en parte, por la falta de previsión y preparación del Gobierno nacional ante una situación específica. Orlando Jorge arremete contra la postura oficial y contra el uso de los recursos del Estado, los cuales se utilizan no sólo para aliviar las penurias de las poblaciones afectadas por el fenómeno natural, sino para el clientelismo proselitista. Pero lo importante de recalcar en este señalamiento es como el tiempo de presionar permite concentrarse al político en oposición en el ataque y cómo prácticamente lo que para Francisco Domínguez era imprescindible, es decir el auto juicio a su desempeño desde una perspectiva muy crítica, Orlando Jorge no desaprovecha para hacer un juicio también crítico pero no sobre el oficio, sino sobre los resultados. Con estas respuestas vemos de cada lado como se establecen las prioridades, como determinan las ocupaciones políticas los tiempos de los actores, moldeando a su vez sus criterios y priorizando temáticas y tipos específicos de aproximaciones. *“Somos un brazo aliado auxiliar del gobierno reclamar cuando las cosas no estén bien, pero también apoyar cuando las cosas estén bien, pero no caer, y te digo esto no por asunto político, te lo tengo que decir porque es la realidad (...) no caer en lo que hace el PLD en el gobierno que estructura una jornada de vacunación contra el dengue y lo que vemos es que lo*

que van a esa jornada de vacunación están todos vestidos de morado y amarillo entonces (...) eso no puede ser porque eso es utilizar los recursos del Estado para una actividad que debería ser oficial eminentemente no partidista con fines políticos (...) entonces esa es una de las partes de las lecciones que nosotros hemos aprendido y estamos en el deber de aplicarla porque si el PRD no aplica lo que yo te estoy diciendo perdemos totalmente nuestra credibilidad.”

Pero, independientemente de lo alerta que estamos ante cualquier discurso que busque arreglar la realidad a la necesidad que tiene un político, Orlando Jorge nos presenta en paradojas algunas acciones propias de la actividad que estaría animando el PRD a lo interior de su organización y que van en la dirección de fomentar la participación de sus militantes en procesos de discusión, formación e involucramiento, aún desde la oposición, en eventos junto a la sociedad civil.

“Mira, en términos concretos, el PRD creó el año pasado una Secretaría Nacional de Relación con la Sociedad Civil (...) somos el único partido que estatutariamente tiene esa gestión, que es nuestro vínculo con los diferentes actores de la sociedad civil, entonces ahí tenemos contacto con los empresarios, los sindicatos, las juntas de vecinos, con los clubes. En términos prácticos ese contacto se hace, hay una Secretaria Nacional Civil, que ya tiene más de un año y medio de creada y ha hecho una extraordinaria labor de presentación ante las principales asociaciones de la sociedad civil de la República Dominicana, y ya hay un contacto, es decir, por ejemplo el tema de la justicia en nuestro país es un tema que nos preocupa a nosotros, su independencia su parcialidad, su fortaleza el PRD ha contribuido con Participación Ciudadana, que ha hecho el foro por una mejor transparencia (...)”

Y volvemos a las paradojas que sólo ocurren producto de cómo los ciclos electorales producen ritmos y tiempos políticos. El PRD en la oposición, al ser un partido de membresía muy heterogénea, no contiene con la misma disciplina sus militantes, dentro y fuera del poder político. Sin embargo, lo que nos deja decir Orlando Jorge en la siguiente declaración nos hace ver la importancia que tiene el acercamiento de instituciones no gubernamentales ante organizaciones en los momentos en que el “ocio político” de no gobernar no sólo está ocupado por la competición política (...) son estos momentos en los que se facilita con mayor diligencia una actitud cooperativa de parte de estas instituciones partidarias: “o para irte a otro caso, las juntas de vecinos son un organismo micro en los barrios de nuestro país (...) ahí ha tenido el PRD participación (...) recibimos de ellos su retroalimentación en cuanto a cuáles son sus problemas, cuales son aquellos aspectos que requieren de una mayor atención, entonces a través de esa secretarías se comunican, digamos que, con la Secretaría

General del partido, "mira hay un problema con el sector agropecuario está pasando esto y esto" (...) ya nosotros nos ponemos en contacto con nuestro frente agropecuario y ahí entonces comienza a elaborarse un conjunto de estrategias y tácticas hacia la formulación de propuestas que se requiere en este país, desafortunadamente el PLD es un partido que está en el gobierno y debo reconocerte que unas de las lecciones que aprendimos en el paso del PRD por el poder es justamente eso, que desatiende las labores partidarias, entonces ¿cuál debe ser una lección aprendida por nosotros?, bueno si el PRD llega el gobierno en mayo del 2008, definitivamente tiene que continuar como partido y las labores partidarias propias del partido tienen que mantenerse independientemente del gobierno".

Uno de los otros puntos paradójicos –y que las palabras anteriores de Orlando Jorge vendrían a confirmar, es que a menor capital cultural para gobernar o a menor capacidad de adiestramiento u homogeneidad de una estructura partidaria, tres de las características que podemos encontrar en el PRD en relación con el PLD, la entidad en carencia estaría en mejor disposición de conformar comisiones conjuntas para la elaboración de políticas públicas, desde la concepción hasta el acompañamiento y hasta socialización o propaganda de la misma. Este caso estaría motivado justamente ante la necesidad de encontrar organismos que puedan asistir estos hombres y mujeres de la política dentro de sus quehaceres, sobre todo si vienen estos acompañados del prestigio de una institución o agencia no gubernamental. En pocas palabras, a mayor vulnerabilidad política de una institución y sus miembros, mayor sería la disposición de cooperación con entidades que le suministrarían técnicos que finalmente le asistan en sus afanes políticos a través de políticas públicas en general, y sobre la pobreza en particular.

En el sentido de las nuevas experimentaciones del PRD y sus consecuentes resultados el señor Jorge nos manifiesta: *"bemos tratado de impulsar algunas jornadas que no vayan tanto por la cuestión de la ayuda eminentemente social pero si tratando de fortalecer la educación cívica, la formación integral de cada uno de los dominicanos, por ejemplo, hicimos una jornada por el respeto a la Constitución llevando un ejemplar del respeto a la Constitución en las principales esquinas de la ciudad de Santo Domingo. En dos horas distribuimos 15,000 Constituciones y así, tratando de llevar un poco de conciencia a la ciudadanía de lo que es el respeto a la Constitución. Confieso que yo mismo estuve distribuyendo las Constituciones, quizás hubo una o dos personas que me hayan dicho "no me de Constitución (...) danos pan," entonces eso te revela hasta cierta forma que todavía tenemos que recorrer un gran trecho en el que los ciudadanos entiendan que independientemente de la*

situación real de la pobreza que vive el país tenemos que fortalecer más nuestra capacidad de educación y los derechos de los dominicanos”.

Por otro lado, dada la conformación del escenario político nacional en lo que respecta a las ideologías políticas, el PRD se ha caracterizado por representar una doctrina fundadora aún vigente hoy en día y que no cuenta con la estigmatización que puede acarrear para el Partido Reformista, su ideología conservadora (aunque demócratacristiana) o la del otrora marxista Partido de la Liberación Dominicana. La socialdemocracia comporta unas propiedades aglutinantes, como sombrero a su vez de muchas sensibilidades y corrientes. En tal dirección el PRD ha insistido mucho en preservar la fidelidad a este tipo de bandera como insumo indispensable para la conservación de una mística histórica: *“durante nuestra gestión en la Secretaría General, hemos promovido un poco el rencuentro del PRD con las propias ideas de la social democracia. En ese sentido se han editado algunos decálogos y algunos cuadernillos sobre la doctrina socialdemócrata y cuáles son los principios de la socialdemocracia que nosotros como partido tenemos que asumir esos son unos trabajos que se distribuyen masivamente en todos los comité del país”.*

Al final de la entrevista, resultó interesante como comenzábamos a entrar en temas de mayor reflexión y que se distanciaban de la actualidad que acosaba aquella cita. Sin embargo, la hora avanzaba y al final, la política asumió el relevo al análisis. El tiempo de la presión política es ese y no puede esperar otro, y cualquier ocasión debe ser aprovechada y emplear en ella, cada vez, el mayor de las inversiones. Esa es la otra cara de la política, tal vez aquella que lo defina mejor.

5.3 EL TIEMPO DE LA TEORÍA Y LA ARTICULACIÓN DE LAS IDEAS POLÍTICAS: MOVIMIENTO INDEPENDENCIA, UNIDAD Y CAMBIO (MIUCA)

Manuel Salazar es un político de la izquierda dominicana. Expresidente de la Federación Dominicana de Estudiantes (FED), desde hace ya casi más de dos décadas dirige el Movimiento Independencia, Unidad y Cambio, MIUCA una de las organizaciones de un centenar de militantes pero de una constancia política en términos ideológicos y militantes. Creado en un momento muy específico en que las luchas sociales tenía un repunte nunca antes visto desde las jornadas que acompañaban al movimiento social durante los doce años de Balaguer, el MIUCA ha conservado su personería jurídica como partido, gracias a la elección cada cuatro años de unos tantos regidores en dos o tres localidades a nivel nacional. Hoy en día esa cifra asciende a solamente dos regidores, que es el cargo electivo de menor rango dentro de los mandatos electivos en el sistema político dominicano.

La realidad es que la entidad partidista con el mayor número de actividades realizadas en torno al tema de la pobreza lo fue el MIUCA. Dos razones vendrían a explicar esta situación. Por un lado el tiempo que posee el MIUCA es ante todo el tiempo producto por un lado de la carencia de responsabilidad gubernamental. El MIUCA, al no contar con ninguna cuota de poder significativa ni ejecutiva, no tiene que rendir cuentas a la población, y todo lo que esto conlleva en términos de dedicar tiempo y recursos no solo a la administración de la cosa pública, sino también a la pobreza que se aglutina alrededor de los centros de decisión, como ya vimos con el caso del Senador Francisco Domínguez. Por otro lado, al contar con recursos exiguos para competir en igualdad de proporciones con las grandes maquinarias electorales representadas por el PLD, PRD y PRSC, el MIUCA queda de facto excluido del sistema político electoral, por lo menos en términos de competitividad.

“Bueno el financiamiento también es excluyente porque mientras que a algunos partidos le dan RD\$80, RD\$120 millones, a nosotros nos dan RD\$2 o RD\$3 millones de pesos (...) pero eso es un problema de la Ley electoral del financiamiento que está directamente relacionada con la ley electoral, por eso para nosotros es una cuestión esencial, pero no lo dejamos ahí, nosotros también tenemos una responsabilidad que asumimos que tiene que ver mucho con el diseño de nuestro trabajo y como parte del diseño de nuestro trabajo también está el asumir la cuestión electoral como una cuestión de coyuntura, es decir prepararnos únicamente cuando vienen las elecciones cuando faltan cuatro meses para las elecciones entonces comenzar a preparar nuestro trabajo electoral, y bien se sabe que tú no puedes acumular desde el punto de vista electoral un trabajo de cuatro meses cuando todo es desigual con relación a los otros partidos ese es un error nuestro que nosotros hemos venido superando pero todavía tenemos muchas deficiencias en ese sentido”

Al MIUCA no se le convoca como a los otros partidos, a los medios de comunicación no le llama mucho la atención dicha organización y otras negligencias e indiferencias consecuencia de estar fuera de las esferas del poder político.

Salazar insiste en la responsabilidad de la ley electoral en este resultado: *“Una lucha, de 26 solicitudes que se hicieron para esos reconocimientos locales solo se consiguieron esos siete y 19 fueron rechazados, que confirma lo que te dije anteriormente. De manera aleatoria se dan algunos registros pero en sentido general hay una determinación de no dar reconocimientos locales porque no parece que ese es un cuestionamiento a este régimen centralizado”: “la Ley electoral de este país contradice la Constitución de la República, la Constitución dice que hay que garantizar la participación de las minorías en los estamentos públicos, sin em-*

bargo, en la ley no hay esa garantía, por ejemplo, en ocasiones el MIUCA ha acumulado 56,000 votos en elecciones digamos de medio tiempo y sin embargo con esos votos no ha podido obtener un Regidor, y nosotros tenemos constancia de que hay Diputados que han entrado al Congreso Nacional con 2,300 votos”

Es entonces el tiempo de la protesta. Pero el MIUCA no es un movimiento social, y se ha cuidado de no serlo. El MIUCA es un movimiento que vino como resultado de la necesidad de organizar políticamente a un movimiento social que ya no está. Esta transformación lo convirtió automáticamente en un partido contestatario que critica al sistema, anuncia su caducidad pero no convoca la Revolución.

Con Manuel Salazar pudimos desarrollar una conversación tanto sobre las particularidades del MIUCA y sus posibilidades de accionar contra la pobreza de acuerdo a sus estructuras, como también hablamos de la pobreza y las causas sistémicas que la originan. El señor Salazar presenta sus líneas y define la disposición del MIUCA sobre el tema pobreza de manera muy llana: *“la política relacionada con el combate a la pobreza, se define como política pública en sentido general, en la política general para combatir la pobreza que define el MIUCA parte de ir a las causas que generan la pobreza, en nuestra opinión hay dos elementos causales: uno la explotación de unos seres humanos, por otro la llamada explotación del hombre por el hombre y el otro elemento causal es la imposición a nuestro país de un modelo neo colonial, la centralización de la economía en pocas manos y la definición por parte del Estado de unas políticas excluyentes, que conducen a la pobreza, pero eso es una formulación muy general en la que el MIUCA concluye para combatir de manera eficaz la pobreza en la República Dominicana hay que modificar ese modelo neoliberal de turismo, zonas francas y de remesas que existe en el país”.*

Sin dudas Manuel Salazar, arrecia más en los contenidos ideológicos, mostrando una más clara visión (es decir menos contradictoria) de lo que está expresando, que los interlocutores anteriores. Esta congruencia puede ser atribuida a la falta de instantes probatorios donde haya tenido su persona que encontrarse con el dilema o de un partido de masa o bien con el ejercicio de gobernar. Para el MIUCA es el tiempo de estudiar, donde hay más tiempo para eventos pero también una contestación requiere a su vez de grandes justificaciones y la creación de bases sólidas desde el punto de vista teórico que sustenten (en el aire) a dicha política.

Al mismo tiempo, y producto de esta razón primaria, la constancia de sus principios políticos lo hace guardar mayor disciplina militante. Sin embargo posee el MIUCA un mayor nivel de autonomía en términos de capacidad de creación de políticas públicas debido al tiempo invertido en

producirlas (...) en el papel. Queda por ver si este ejercicio se corresponde con la capacidad de gobernar la cosa pública.

CONCLUSIONES

De 1966 a nuestros días, durante casi cinco décadas de esfuerzos democráticos dentro del sistema político dominicano, a duras penas solamente cinco diferentes presidentes han ocupado la jefatura del Estado en la República Dominicana. Esta proporción de presidentes, en relación con el número de períodos de gobiernos nacionales (13 en total), nos provee una primera conclusión sobre la característica eminentemente presidencialista del régimen político dominicano. Como monopolio, no solo de la violencia legítima, sino de la suprema legitimidad en términos de lo político, de lo social y de lo económico, el Estado dominicano lleva consigo la impronta de su primer funcionario hacia todas las esferas de la sociedad. Desde su personalidad, hasta sus ejecuciones, todo el orden político de la República Dominicana, ha estado definido por los presidentes de turno, unos mucho más que otros.

En este trabajo hemos visto cómo sin lugar a duda, dos figuras presidenciales se llevan la mayor influencia en términos de la definición del tipo de presidencialismo vigente en la actualidad de la República Dominicana del año 2011: Joaquín Balaguer y Leonel Fernández. Para el primero, tuvo a su cargo toda la transición de un régimen absolutista de 31 años (1930-1961) y sus secuelas y traumas institucionales (1962-1966), hacia un sistema político eminentemente presidencialista (no solamente presidencial, lo que marcaría la primacía cultural del poder ejecutivo nacional por encima de los otros poderes del Estado), gobernado por una cultura política generada a partir de sus célebres 12 primeros años de gobierno (1966-1978). El presidencialismo balaguerista, a pesar de tener rasgos autoritarios fundamentales, tuvo que entrar en un proceso de negociación política (ceder/exigir) con factores políticos de oposición, sociales de protesta y sectores económicos asociados, para conservar la continuidad en el poder y la gobernabilidad necesaria para llevar a cabo su política presidencial. Ese es el elemento esencial que diferencia el escenario político de control absoluto del poder por parte de Trujillo, y la maniobra balaguerista de cambiar algunas cosas, para que no cambien muchas. Todo esto lo realiza Balaguer a partir de las políticas económicas que pone en marcha, donde no sólo se financia económicamente el respaldo de la clase empresarial del país, sino que con la misma se financia el favor de un sector importante de su electorado a partir del sistema asistencialista, dirigido directamente desde la presidencia de la República.

Recordando al ensayo sobre el don del antropólogo Marcel Mauss, Baguer distribuía los favores, a partir de la redistribución enfocada del erario, estableciendo un mecanismo de beneficios de diversa índole dentro del electorado que vota y que financiaba las campañas. Este sistema político, sobrevivió y fue consolidado por los sucesivos gobiernos del PRD de Antonio Guzmán (1978-1982) y Salvador Jorge Blanco (1982-1986). Pero es Leonel Fernández, quien profundizaría la plataforma y dinámica presidencialistas del sistema político dominicano. Esa profundización, Fernández, presidente de la República por tres mandatos (1996-2000, 2004-2008, 2008-2012), la implanta a través de un recrudescimiento de los mecanismos de redistribución con la inflación de la nómina pública, sobre todo en el funcionariado medio y alto con el cual poder atribuir y asignar sustentos de vida a los cuadros políticos perteneciente a la coalición gobernante que lo ha mantenido en el poder, sobre todo a partir de su vuelta a la presidencia en el año 2004. Aquí nuevamente, el factor económico del Estado, juega un rol preponderante a la hora de decidir el alcance del ejercicio presidencialista del poder político nacional en la República Dominicana.

De manera sumaria, podemos concluir que en la República Dominicana, el presidencialismo subsiste por la pobreza (justifican su discurso en torno a ofrecerle al electorado dominicano medios y fórmulas para salir de ella o reducirla), viven desde la pobreza (con las precariedades que esta impone a sus miembros), y se mantienen por la pobreza (del clientelismo).

Es por ende la pobreza, efecto y causa del presidencialismo dominicano a través de las siguientes características:

1. La República Dominicana registra niveles de pobreza que no concuerdan ni remotamente -en sentido negativo- con el desarrollo alcanzado por algunos indicadores propios de la capacidad productiva de la nación.
2. El grado de asimetría entre crecimiento económico y los indicadores de pobreza nos orienta hacia un problema originado en la clase política nacional.
3. Ausentismo o carencia de políticas públicas acertadas, efectivas, planificadas, continuadas, fiscalizadas, es el producto de una cultura política divertida hacia otras prioridades del quehacer político, como el clientelismo, no exclusivo, pero sí pilar del presidencialismo.
4. Este quehacer político, deficitario en términos ideológicos, es decir de propuestas programáticas, a su vez está ampliamente modelado por el repentismo político propio del presidencialismo, al dedicar lo fundamental de sus recursos, tiempos y afanes a la actividad meramente proselitista, generando de esta manera un costo de oportunidad enorme en perjuicio de una actividad política desde los partidos organizadores de parlamentarismo, concepción, socialización y promoción de políticas de combate a la pobreza.

5. El modelo competitivo político dominicano desarrollado por el presidencialismo es a su vez producto del querer hacer reposar sus ofertas, no sobre la base de una propuesta política basada en un proyecto instituido, sino promoviendo una presión sobre la demanda para ganar adeptos: el clientelismo.
6. Este modelo clientelar es propio de la misma pobreza, expresada en tres dimensiones diferentes:
 - a. La pobreza económica que induce a la necesidad del electorado de constituirse en masa clientelar vulnerable.
 - b. La pobreza política, que como consecuencia del bajísimo grado de ideológico de las propuestas y organizaciones partidarias, acude al clientelismo como práctica única de fomentar las adhesiones necesarias para la legitimación política representativa.
 - c. La pobreza institucional, que permite a través de una serie de mecanismos permitidos por la impunidad judicial, la acción de la segunda pobreza sobre la primera, engendrando de esta manera la reproducción y ahondamiento –cualitativa y numeraria- del ciclo clientelista.
7. Estos elementos llevan a la pauperización general de la sociedad dominicana en todos sus estratos y clases, y del quehacer político de todos los ciudadanos, alentando de esta manera la preponderancia y vigencia del presidencialismo, reduciendo así la política a una actividad cíclica, carente de ideología y formada por agrupaciones, aglutinadas por los intereses económicos de sus miembros, algunos en plena acumulación de capital, otros, la mayoría, para sobrevivir materialmente a las inclemencias materiales de la pobreza en la República Dominicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosto, Gabriela y Francisco Cueto. *Los Partidos por dentro: Estructura y Funcionamiento del PRD, PRSC y PLD*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, 2002.
- Bosch, Juan. *Composición Social Dominicana*. Colección Pensamiento y Cultura, Santo Domingo: Impresora Arte y Cine, 1970.
- . *La pequeña burguesía en la historia de la República Dominicana*, Santo Domingo: Alfa & Omega, 1985.
- Bourdieu, Pierre y Philippe Fritsch. *Propos sur le champ politique*, Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.

- Bourdieu, Pierre. "La représentation politique. Éléments pour théorie du champ politique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.º 36-37, 1991.
- Cañete, Rosa y Olaya Dotel. *Políticas Sociales en República Dominicana 1930-2007*, Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, 2007.
- Cassá, Roberto. *Los doce años: contrarrevolución y desarrollismo*, Santo Domingo: Alfa y Omega, 1986.
- CEPAL. *Estadísticas e Indicadores sociales – BADEINSO*. División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2005. UNICEF; UNESCO, 2007.
- Franco, Franklin. *Historia del pueblo dominicano*, Santo Domingo: Instituto del Libro, 1992.
- Gallup Dominicana. Estudio Nacional del Costo de la Corrupción para los Hogares de República Dominicana. 2007.
- Hirschman, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- Junta Central Electoral. *Elecciones congresuales 2006, 2007*. Consultado el 15 de febrero de 2007 <http://jce.do/app/do/boletin_general.aspx?b=19>.
- Lewin, Kurt. *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*. New York: Harper & Row, 1951.
- . *Principles of Topological Psychological*, Nueva York: McGraw-Hill, 1936.
- Moya Pons, Frank. *Breve historia contemporánea de la República Dominicana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- . *Manual de historia dominicana*, Santiago: PUCMM, 1977.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas -Compendio estadístico-*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.
- . *Informe Nacional de Desarrollo Humano República Dominicana: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano, 2005.
- . *República Dominicana: Índice de Desarrollo Humano – yendo más allá del ingreso- 2007*. Consultado el 12 de febrero de 2007 <http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_DOM.html>.
- . *La democracia en América Latina -Compendio Estadístico-*, 2004.
- Periódicos:
Semanario Clave
Hoy
Listín Diario

NOTA SOBRE LOS AUTORES

Flavio Darío Espinal es experto en Derecho constitucional. Obtuvo una licenciatura en Derecho, Summa Cum Laude, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), una maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Essex, Inglaterra, y un doctorado en Gobierno de la Universidad de Virginia, Estados Unidos. Su libro *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, ganó el Premio Nacional de Ensayo 2002. Fue embajador de la República Dominicana ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en Estados Unidos de América. Fue miembro de la Comisión de Juristas, designada por el presidente Leonel Fernández, para preparar el borrador de texto constitucional que sirvió de base a la Constitución de 2010. Ha sido director del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, del Centro de Prevención y Resolución de Conflictos y del Departamento de Ciencias Jurídicas de la PUCMM donde es profesor de Derecho constitucional y Derecho internacional público.

Christopher Mitchell (cm3@nyu.edu) es Profesor Emérito de Ciencia Política en New York University (NYU). Entre 1979 y 1998 fue director del Centro de Estudios sobre América Latina y el Caribe, en la misma universidad. Es especialista en el cambio político en los países de América Latina. Recibió su B.A. y su Ph.D. en Harvard University. Sus publicaciones incluyen: *Changing Perspectives in Latin American Studies* (1988), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy* (1992), y ensayos en *Latin American Politics and Society* y en *Latin American Research Review*. Inició sus estudios de la política dominicana en los años setenta, y sirvió como observador oficial de las elecciones presidenciales de 1994, 1996 y 2000.

José Oviedo. Especialista en Sociología Política, gestión pública y estudios culturales. Es autor y editor de varios libros, entre ellos *The Postmodern Debate in Latin America* y *Estrategias de gestión pública*. Ha realizado un doctorado en la Universidad de Pittsburgh, así como conferencias o artículos publicados en Estados Unidos, México, Venezuela, Chile, Argentina, España, Italia, Francia, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Barbados.

Juan Miguel Pérez. Realizó sus estudios secundarios en el Colegio Loyola de Santo Domingo y en la Westwood High School de Arizona, Estados Unidos. Es diplomado de lengua y cultura francesa por la Universidad de la Sorbona. Es egresado del Instituto de Estudios Políticos de París

(Sciences-Po), donde obtuvo una licenciatura y una maestría en estudios de Gobierno (Derecho público y economía política). Posee el título de DEA en Ciencias Sociales de la Escuela Normal Superior y de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París, Francia, donde es candidato a Doctor en Sociología. Ha laborado como investigador en políticas públicas y estrategia política en África del Sur, Chile y Haití. En la actualidad, culmina una tesis doctoral en Educación en la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue director ejecutivo de CENAPEC y miembro del Consejo Nacional de Educación de la República Dominicana.

Miguel A. Valera Montero. Egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) Summa Cum Laude. Becario Fulbright, Masters of Law (LL.M) de la Universidad de Houston, 2004. Socio fundador de De Camps, Vásquez & Valera, con práctica especializada en Derecho corporativo, inmobiliario, impuestos, intermediación financiera, y Derecho constitucional y administrativo. Profesor de la PUCMM (licenciatura y posgrado). Autor de *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana* (1999) y *Hacia un nuevo concepto de Constitución: Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910-2004)*, 2006, así como varios artículos de investigación y ponencias en las áreas de su especialización.

Manuel Alejandro Valerio Jiminián. Licenciado de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) Cum Laude, 2003. Postgrado de Economía para negocios en la PUCMM, 2005. En el período 2007-2008 obtuvo la beca Fulbright para realizar el Master of Laws en American University, Washington College of Law, en Washington D.C., especializándose en Derecho internacional público, comercio y desarrollo. Actualmente, escribe en las columnas de opinión del Diario Libre. Es autor del libro *Constitución, democracia y ciudadanía*, 2007. Fue consultor para el proyecto DR-CAFTA ejecutado conjuntamente por el Trust for the Americas y la Organización de Estados Americanos en todos los países miembros del tratado (2008-2010). Desde el 2006 es profesor de Derecho y relaciones internacionales en la PUCMM.

ÍNDICE

Presentación 7

1. Un modelo para (des)armar: hiperpresidencialismo y política en la República Dominicana

José Oviedo

1. Planteamiento inicial 13
2. La Constitución y el orden político 16
3. Fundaciones carismáticas y liderazgo plebiscitario 18
4. Hiperpresidencialismo 23
5. Neopatrimonialismo 29
6. La presidencia de la República y el ciclo presupuestario 33
7. El modelo clientelista 44
Bibliografía 53

2. Los poderes y competencias presidenciales a la luz de la Constitución de 2010: Significado para la democracia dominicana

Flavio Darío Espinal

Introducción 59
1. El régimen presidencial: tensiones y dilemas 63
2. Configuración institucional del Poder Ejecutivo
en la Constitución dominicana de 2010 67

3. Facultades legislativas del Presidente.....	72
3.1. Iniciativa legislativa	72
3.2. Promulgación, publicación y poder de veto	75
3.3. Potestad Reglamentaria	80
4. Otras atribuciones del presidente de la República como jefe de Estado y jefe de Gobierno	82
5. Papel del presidente de la República en la designación de las altas cortes	89
6. Responsabilidad y rendición de cuentas del Presidente y funcionarios subalternos	91
Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	97

**3. El peso del contrapeso:
una aproximación al rol del Poder Legislativo
en la República Dominicana (1994-2010)**

Manuel A. Valerio Jiminián

Introducción.....	101
1. El locus del Poder Legislativo en una democracia: el sentido de la separación de poderes en un Estado constitucional de derecho	108
2. Panorámica del Poder Legislativo en América Latina: del presidencialismo imperial al pivote legislativo	114
3. Marco constitucional del Poder Legislativo: 1994-2002-2010	123
3.1 Atribuciones del Poder Legislativo en la República Dominicana: matriz epistemológica de la normatividad a la facticidad legislativa.....	124
4. Relación del binomio Ejecutivo-Legislativo en el proceso legislativo a la luz de la Constitución de 2010.....	141
Conclusiones.....	144
Bibliografía.....	147

4. La justicia constitucional en la democracia presidencial

Miguel Valera Montero

Introducción.....	151
1. Democracia y justicia constitucional	156
1.1 La justicia constitucional frente al concepto tradicional de democracia.....	156
1.2 La justicia constitucional más allá del concepto tradicional de democracia: ¿Puede el vampiro ver su imagen en el espejo?	161
2. Justicia constitucional: el “problema del carácter contramayoritario” e interpretación Constitucional	166
2.1 El modelo Thayer del “error claro, duda razonable y autolimitación” <i>versus</i> la autolimitación interpretativa de Barnett	166
2.2 Teorías de autolimitación en el control judicial y democracia en el <i>New Deal</i> y la <i>Civil Rights Revolution</i>	173
2.3 Entre otras opciones y el amoldamiento de una institución contramayoritaria a una democracia mayoritaria	179
3. Justicia constitucional, democracia presidencial y presidencialismo en la República Dominicana	189
3.1 La Reforma Constitucional de 1994 y la “nueva” Suprema Corte de Justicia.....	193
3.2 La justicia constitucional al servicio del Ejecutivo o como contrapeso: un análisis jurisprudencial.....	197
A manera de conclusión: la reforma constitucional del año 2010	206
Bibliografía.....	208

5. La descentralización y el presidencialismo dominicano

Christopher Mitchell

1. Medidas e iniciativas favorables a la descentralización	219
2. La coalición municipalista	222

3. Las bases fuertes del centralismo dominicano	227
4. El centralismo y la estructura de partidos políticos	229
5. Las alianzas partidarias, los municipios, y la descentralización	233
5.1. La elección de Julio Mariñez (PRD) como Secretario General de la LMD (1995)	233
5.2. Elaboración de la Ley 17-97, que amplía el financiamiento municipal	235
5.3. Formación de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)	237
5.4. La introducción y el auge del sistema del Presupuesto Participativo	238
5.5. ¿Un retroceso para el municipalismo? La llegada de Amable Aristy a la Liga Municipal.....	241
5.6. Adopción de la Ley 166-03, que amplía otra vez el financiamiento municipal	242
5.7. La aprobación de la nueva ley del Distrito Nacional y los Municipios y de la ley de Presupuesto Participativo en 2007	245
6. Análisis de las coaliciones entre partidos en asuntos municipales	249
7. Cambios en la estructura política nacional relevantes para la descentralización	251
8. Aspectos del poder centralista-presidencialista contemporáneo	253
8.1. Las estructuras del poder dentro de los partidos políticos dominicanos.....	253
8.2. La ausencia de una ruta de acceso para los síndicos a carreras políticas nacionales.....	256
8.3. La evasión de los mandatos de la Ley 166-03.....	257
9. Consideración sobre la estrategia municipalista para el futuro: ¿un imperativo para el cambio?.....	258
Bibliografía.....	264

**6. Presidir la pobreza.
Economía de la política partidaria
y de los gobernantes en la República Dominicana**

Juan Miguel Pérez

Nota al lector	269
A manera de prólogo	272
Introducción. Pobreza y política en la República Dominicana	272
Las pobrezas de la pobreza dominicana	272
50 años de crecimiento económico y crecimiento de la pobreza: ¿dónde está el impasse?	276
La política en los tiempos de las pobrezas	277
1. La compleja simplificación: formación histórica de la cultura política presidencialista dominicana	278
1.1 Parto de traumas: los inicios de un orden democrático dominicano 1961-1966	279
1.2 La mecánica clientelar: el establecimiento del sistema político balagueriano, 1966-1978	282
1.3 La República balagueriana: la disolución de la política de las ideas (1978-1996)	285
2. Arritmia histórica y la tradición de las políticas sociales presidenciales en la República Dominicana	292
2.1 El “ideario social” de los gobiernos presidenciales y sus legados en políticas públicas	292
2.2 El “nuevo empuje”: la inercia de la clase política y el acompañamiento en materia de políticas públicas gubernamentales	296
3. Las posibilidades de la acción política presidencial: estructuras y lógicas del campo político nacional, sus actores y sus circunstancias	300
4. Economía de la inversión en política de los dominicanos	312
4.1 El Presidente: el centro de gravedad de la vida nacional	305
4.2 ¿Demisión o colusión?: los dominicanos ante la cosa pública	306

5. Los tiempos de la política dominicana alrededor del presidencialismo	313
5.1 El tiempo de gobernar: Partido de la Liberación Dominicana en el poder.....	314
5.2 El tiempo de presionar: Partido Revolucionario Dominicano en oposición	318
5.3 El tiempo de la teoría y la articulación de las ideas políticas: Movimiento Independencia, Unidad y Cambio (MIUCA)	322
Conclusiones.....	325
Bibliografía.....	327
Nota sobre los autores.....	329

PUBLICACIONES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES (CUEPS)

SERIE POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR

Pedro Luis Castellanos, Jeffrey Lizardo, Bernardo Matías, Luis Morales, Channel Rosa Chupani y Rosa María Suárez. *El nuevo modelo del sistema de salud: inicios, rutas y dificultades*, 2009.

Oscar Amargós, Rosa Cañete, Felipe Castillo, Magín Díaz, Pedro Hernández y César Pérez. *La estructura impositiva y la limitada inversión en desarrollo humano*, 2007.

Carmen Julia Gómez Carrasco, Rita Mena Peguero, Marina Ortíz, José Miguel Santos, Mario Serrano, s.j. y Edgar A. Victoria Yeb. *Desde los márgenes de la sociedad: remesas, subsidios y trabajo infantil*, 2006.

Clara Báez, América Bastidas y Ramón Pérez Minaya. *Nuevas formas de gestión de políticas sociales y estrategias de desarrollo*, 2005.

Vilma Arbaje, Guarocuya Félix, Susana Gámez e Isidoro Santana. *Impacto socioeconómico del TLC y pobreza en tiempos de crisis*, 2005.

Douglas Hasbún, Magdalena Lizardo, Magdalena Rathe y Rolando Reyes. *Desafíos del gasto social y la política de empleo*, 2004.

Guarocuya Félix, Carmen Julia Gómez, Pedro Silverio y Ramón Tajada Holguín. *La desigualdad social y los retos financieros*, 2003.

COLECCIÓN CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Dirigida por Ramonina Brea del Castillo

Leopoldo Artilés, Vianela Díaz, Isis Duarte, Flavio Darío Espinal, Pedro Hernández, José Oviedo y Marcos Villamán. *Participación y representación. La ciudadanía a la búsqueda de la política*, 2002.

José Luis Alemán, Rosina Alvarado, Francisco Álvarez, Ivelisse Mieses y Tamara Sosa. *Cámara de Cuentas y rendición de cuentas en República Dominicana*, 1999.

Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio Holguín, Editores. *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI. Cultura política y cambio social*, 1999.

Leopoldo Artilés, Ramón Morrison, José Oviedo, Tirsis Quezada y Rafael Emilio Yunén. *¿Descentralizar en República Dominicana?*, 1997.

José Luis Alemán. *¿Desarrollo con pobreza? Reforma social y disminución de la pobreza*, 1997.

José Luis Alemán y Miriam Díaz Santana. *Políticas y programas sociales. Menores en dificultad, generación de empleo y pobreza crítica*, 1996.

Manuel J. Cabral, Rosina de la Cruz Alvarado, Pedro O. Gamundi Peña, Eduardo Jorge Prats, José Oviedo y Juan Manuel Pellerano. *Constitución y economía. Planteamientos para la reforma constitucional en materia económica*, 1996.

OTRAS PUBLICACIONES DEL CUEPS

Philippe Auffret. *Informe sobre la pobreza en República Dominicana. La pobreza en una economía de alto crecimiento*, 2002.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, s.j., Instituto Nacional de la Salud, Participación Ciudadana y Centro Cultural Poveda. *Experiencias de desarrollo local y descentralización. Análisis de 52 experiencias nacionales*, 2001.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales en colaboración con el Comité de Promoción de la Consulta a los estudiantes de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. *Constitución Joven*, 2001.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Participación Ciudadana y Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo. *Encuentro con candidatos a regidores en las elecciones municipales y congresionales del 1998*.

Miriam Díaz Santana. *Las organizaciones no gubernamentales y su incidencia en las áreas: menores en circunstancias difíciles, generación de empleo y pobreza crítica*, 1997.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales. *Propuestas de políticas y programas sociales. Síntesis de las jornadas de concertación*, 1996.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales y el Grupo de Acción por la Democracia, GAD. *Agenda nacional de desarrollo: planes de acción para las diez prioridades*, 1996.

Ramonina Brea. *Propuestas para la reforma constitucional en la República Dominicana*, 1994.

Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales *Encuentros de organizaciones populares: propuestas de reformas políticas*, 1994.

Ramonina Brea. *Temas para la agenda política nacional*, 1994.

Para hacer avanzar la descentralización (agotado).

SERIE EDUCACIÓN CIUDADANA

Ramón Tejada Holguín. *El régimen democrático y la democracia dominicana*, 1995.

Fabio Abreu y Ricardo González Camacho. *Los derechos y deberes del ciudadano dominicano en la cotidianidad*, 1995.

Frank Cáceres Mendoza. *La participación ciudadana: Los procesos electorales y los ámbitos de adopción de decisiones*, 1995.

Jorge Cela. *Construyendo entre todos y todas la democracia municipal*, 1998.

Margarita Cordero. *Igualdad de las mujeres: un nuevo reto para la democracia*, 1996.

- Leopoldo Artiles Gil. *El nuevo rol de la ciudadanía*, 1996.
- Faustino Collado. *La constitución dominicana: Características, reformas y manera de modificación*, 1997.
- Pedro Hernández. *El gobierno local y la gestión municipal: realidades y perspectivas*, 1997.
- Ramón Tejada Holguín. *La democracia y el sistema político en República Dominicana: 1978-1997*, 1997.
- Pedro Hernández, Faustino Collado. *Representación y elecciones municipales en República Dominicana*, 1998.
- Guillermo Moreno. *Subvertir la política*, 1998.
- Walter Cordero. *La discriminación racial: orígenes y manifestaciones*, 1998.
- Rosalía Sosa. *¡A la Cárcel! La protección de los derechos por la justicia*, 1999.
- Jorge Cela. *Vamos a respetarnos. Apuntes para una comprensión y superación de las prácticas paternalistas*. 1999.
- Clara Báez. *El control ciudadano: posibilidades y mecanismos*, 1999.
- Rafael Emilio Yunén. *Gestión ambiental urbana en la República Dominicana*, 1999.
- José Luis Alemán. *Soberanía responsable de los contribuyentes. Proyecto 2000*, 1999.
- Roberto Obando Pestol. *Los poderes del Estado*, 1999.
- José Oviedo. *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, 1999.
- Sagrada Bujosa. *La violencia intrafamiliar: obstáculo para el proceso democrático y el desarrollo humano*, 2011.

Ricardo González Camacho. *El sujeto popular urbano. Aportes de las organizaciones comunitarias de base a la construcción de la democracia dominicana*, 1999.

Magino Corporán. *La integración ciudadana de las personas con discapacidad: un reto para la democracia*, 2002.

Radhamés Martínez. *Convivir en solidaridad y armonía con el ambiente*, 1999.

Gustavo Díaz. *Metodología participativa: ¿Cómo elaborar una agenda de desarrollo participativa?*, 1999.

José Ángel Aquino. *Los distritos electorales. Cualificando la representación democrática*, 2002.

**Presidencialismo y democracia
en la sociedad dominicana (1994 - 2010)**
consta de 500 ejemplares
y se terminó de imprimir
en el mes de septiembre de 2012
en los talleres de Amigo del Hogar
Santo Domingo, República Dominicana