



# Informe preliminar

## Proyecto de apoyo a la modernización del sistema de partidos políticos en República Dominicana

Misión exploratoria - Santo Domingo, 11 al 15 de noviembre de 2013

*Incluye comentarios adicionales del encuentro realizado el miércoles 22 de enero, 2014.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



## ADENDA

El pasado miércoles 22 de enero del 2014, se llevó a cabo una reunión de trabajo a la que asistieron buena parte de los entrevistados durante la misión de exploración que dio lugar a este informe. En la ocasión, se presentaron los resultados y se recibieron comentarios y sugerencias preliminares, distribuyéndose el texto que sigue a esta adenda. Los convocantes entienden que no corresponde alterar dicho texto, pero tampoco es posible dejar de consignar e integrar de inmediato las principales reacciones de los consultados, así sea muy sumariamente y sin orden de prelación. Tal el contenido de este apartado, que se presenta al principio del documento, para que sus lectores lo tengan en cuenta anticipadamente.

## CONTEXTO

La misión se llevó a cabo en el marco conceptual del apoyo al proceso de modernización del sistema de partidos políticos en la República Dominicana. Tomando en cuenta los desafíos permanentemente renovados que enfrentan las colectividades partidarias, se entendió necesario actualizar la percepción de la dirigencia nacional en la materia, para evaluar eventuales líneas de trabajo de la cooperación internacional, en términos acordes a las condiciones actuales. Explorar el interés, la oportunidad y las perspectivas de la dirigencia dominicana en torno a un nuevo programa de apoyo a la modernización y fortalecimiento de los partidos políticos.

## OBJETIVO DE LA MISIÓN

*Explorar el interés, la oportunidad y las perspectivas de la dirigencia dominicana en torno a un nuevo programa de apoyo a la modernización y fortalecimiento de los partidos políticos.*

## SINTESIS DE RESULTADOS

Los entrevistados son en general críticos respecto al desempeño del sistema político-institucional en su conjunto y de los partidos específicamente. El juicio más recurrente señala que el sistema reposa en extendidas prácticas clientelísticas, de las que se beneficiarían en mayor o menor medida todos los actores. Las disfunciones que provocarían estas prácticas, se verían agravadas al presente por las disputas, explícitas o latentes, entre los liderazgos de los partidos mayoritarios a lo interno de sus respectivas estructuras.

Aunque la investigación planteó una agenda abierta y procuró recoger el menú más amplio posible de comentarios y sugerencias, los entrevistados derivaron consistentemente sobre la necesidad de una Ley de Partidos y, en menor grado o en combinación con ella, de una reforma a la Ley Electoral. Varios anteproyectos de ambas piezas tienen más de una década de consideración legislativa, sin sanción hasta el presente.

Pese a los juicios críticos o muy críticos, y con independencia de la posición relativa que los entrevistados ocupan en el sistema, aparecen también reiteradamente posiciones en parte paradójicas: (i) nadie o casi nadie avizora riesgos sistémicos ni institucionales; (ii) pocos cuentan con cambios inminentes en las prácticas denunciadas o en el marco normativo; (iii) todos o casi todos apoyan que organismos internacionales patrocinen la discusión y búsqueda de alternativas hacia una mayor calidad democrática. En particular, PNUD e IDEA son valorados y reconocidos, por su neutralidad en las disputas locales y por la legitimidad ganada en anteriores procesos de esta naturaleza.

## RESUMEN DE ENTREVISTAS

Un eventual proyecto (supuesto que se confirme el interés de los actores), y en su marco esta misión y este informe, estaría decididamente orientado a promover procesos de revisión del marco normativo, funcionamiento, prácticas y conductas concretas de los partidos. Este abordaje asume que existe un caudal permanente y calificado de investigación y producción académicas, que darían sólido sustento teórico a las propuestas de intervención. Tal proyecto, pues, sin perjuicio de la sistematización y registro de sus desarrollos, no aspiraría a engrosar la bibliografía en la materia, sino a facilitar la discusión fundada y la eventual toma de decisiones, para avanzar en el proceso siempre inacabado de modernización y fortalecimiento de los partidos políticos.

Con esa orientación general, se presenta a continuación un relato construido a partir de las opiniones recogidas en las entrevistas, alternando en cursiva y entrecuillado las declaraciones textuales más sugerentes, aunque sin identificar a los autores de los dichos, según es habitual en esta técnica.

Como lo evidencia la lista de entrevistados, se procuró recoger un amplio espectro de perspectivas. La ausencia entre los consultados de dirigentes de notoria incidencia en el quehacer nacional, se debe a que no se encontraban en el país durante el transcurso de la misión.

Naturalmente, ninguno de los entrevistados es neutral frente al sistema, sino que cada cual se expresa desde sus propios intereses y posiciones relativas, partidarias, profesionales o personales. Así, en las entrevistas abundaron las críticas cruzadas y las imputaciones de responsabilidad. El relato, sin embargo, y con apenas excepciones, excluyó las menciones explícitas a tales o cuales partidos o dirigentes (necesariamente parciales), para destacar los pareceres mayoritarios, sobre los que podrían explorarse caminos convergentes.

## “¿HASTA CUÁNDO PUEDE DURAR?”

### ***El clientelismo y abuso de los recursos públicos estaría erosionando las bases del sistema***

Tras las turbulencias políticas que golpearon a varios países de la región en las últimas décadas, el sistema de partidos dominicano pasó a contarse entre los más estables, o menos volátiles, de esta parte del globo, tomando como referencia a las formaciones mayoritarias. La fortaleza del sistema se justificaría en sus orígenes por la potente personalidad de sus “caudillos fundadores” que, además, habrían dejado una herencia ideológica cuya fragua otorgó solidez a los perfiles de las colectividades en los lustros subsiguientes. Caudillos e ideología, pues, explicarían la adhesión de los electorados hasta algún punto en la historia reciente, en el que el sistema se habría tornado crecientemente clientelar y prebendario. La amplia mayoría de los entrevistados, con independencia de su posición en el espectro político, y aunque con matices respecto a su valoración y a su extensión, admiten esta circunstancia.

*“La aparente fortaleza del sistema reposa en el clientelismo, que a su vez está sostenido por los altos niveles de pobreza y los bajos niveles de educación.”*

El clientelismo sería una práctica ya sólidamente instalada como la relación típica entre los ciudadanos, los partidos y el estado, en una especie de “equilibrio bajo” con fronteras imprecisas que diluirían sus perfiles más cuestionables. En efecto, un buen número de dominicanos “resuelve” su vida cotidiana dependiendo del Estado (a través de los partidos), en una suerte de “clientelismo horizontal” menos repudiable que las formas tradicionales de patronazgo vertical. Sin embargo, la amplia zona de frontera con la corrupción pública (y su contracara, el envilecimiento ciudadano), así como la evidencia de su insostenibilidad, serían estímulos (¿suficientes?) para promover normas que restringieran la discrecionalidad y rigorizaran los controles sobre el manejo del erario. En el mediano y largo plazo, la implementación de políticas sociales robustas, de alcance universal, vendrían a satisfacer (con obvias ventajas) las demandas que hoy atiende en parte el sistema de prebendas. En ese sentido discurrirían los “pactos” actualmente en construcción, en materia de educación,

salud, empleo. Al presente, empero, las prácticas en uso estarían colaborando decisivamente para ubicar a República Dominicana en posiciones muy comprometidas en los rankings de corrupción que elaboran varias instituciones prestigiosas.

*“El sistema de partidos resistirá mientras de respuesta a las demandas ciudadanas, así sea por la vía del clientelismo, o aún por la expectativa de verse favorecido en un futuro cercano.”*

*“Cuando se destapó el asunto de “la nominilla” nadie dijo nada; en otro lado si se hace lo mismo cae el gobierno; en República Dominicana cae el gobierno si no se hace.”*

La visión optimista, afirma que el sistema de partidos puede que esté estancado, incluso en retroceso, pero no está en riesgo de colapso; como no lo está el sistema institucional en su conjunto; ni tampoco la economía, que hasta ahora permite sostener este estado de cosas. Otras voces, en cambio, aun admitiendo que no hay riesgos perentorios, advierten con preocupación lo que podría caracterizarse como un estado de “pre-crisis”, cuyo disparador podría ser económico, que podría derivar en agitación social, y finalmente impactaría en el sistema político (que por su fragilidad institucional no podría dar respuestas adecuadas; sería incapaz de administrar una recesión, alimentando así la frustración social y cerrando el círculo de la crisis).

En relación a la situación de la economía, cupo constatar tres evidencias: (i) varios indicadores macroeconómicos exhiben guarismos problemáticos; (ii) todos los dirigentes consultados admiten el impacto de las prácticas políticas en este estado de cosas; (iii) pocos otorgan gravedad inminente a este escenario.

*“En este país vivimos al día, como quien está disfrutando de una fiesta ajena.  
¿Hasta cuándo puede durar la fiesta? Hasta que haya plata...”*

Algunas posiciones aisladas incorporan notas de alarma: la fiesta dura mientras haya como pagarla, pero si escasean los recursos, vastos sectores, hoy subsidiados directa o indirectamente, de manera espontánea o conducidos de adentro o de afuera del sistema, podrían promover una escalada desestabilizadora.

*“La economía está entrando en una zona de turbulencias, presionada por el creciente déficit que no puede afrontar un presupuesto capturado por el servicio de la deuda y el subsidio eléctrico.”*

*“La situación no es la misma, pero en 1984 nos fuimos a la playa, y cuando volvimos, había estallado la revuelta.”*

Sin embargo, entre los consultados para este trabajo, esas voces son minoritarias. Hay preocupación, sí, pero no alarma, ni tampoco extendido sentido de urgencia. Este estado de relativo confort en el que parecen encontrarse las dirigencias, coincide en parte (como es natural que ocurra) con el estado de la opinión pública recogido en dos investigaciones recientes que gozan de prestigio internacional: el informe 2012 del Barómetro de las Américas, y el informe 2013 del Latinobarómetro. Aunque con matices (y en algún caso con disonancias), según las instantáneas que presentan esas investigaciones, en general los dominicanos manifiestan adhesión al sistema democrático y se sienten optimistas respecto al futuro. Y (pero), en todo caso, atribuyen al Estado (al gobierno) alta responsabilidad (y capacidad) para resolver los problemas que más afligen (economía-pobreza, desigualdad, empleo- y seguridad).

Este estado de relativo confort que comparten los dirigentes y los ciudadanos de a pie, tendería a desmovilizar cualquier iniciativa de reforma más o menos estructural (“para qué arreglar lo que no parece estar roto”). Sin perjuicio, la dirigencia dominicana no ignora las amenazas latentes que se ciernen sobre el futuro del país (cuyo disparador más visible sería el rumbo relativamente comprometido de la economía; pero también planea el elenco universal de “accidentes”, que se agigantan en condiciones de fragilidad). La situación, entonces, ofrecería una oportunidad para actuar preventivamente en el ámbito institucional (lo que en economía serían políticas “contracíclicas”), introduciendo aquellas reformas largamente discutidas, acerca de las cuales existe unánime claridad sobre las discrepancias. En efecto, siendo como son públicas, notorias y puntuales las diferencias sobre la Ley de Partidos y la reforma a la Ley Electoral, parecería posible dedicar un esfuerzo concentrado para encontrar soluciones de compromiso a esas diferencias, y sancionar

las piezas legales, que contienen otras disposiciones valiosas para el fortalecimiento institucional. Varios consultados valoran las elecciones de 2016 como una “prueba de estrés” para el sistema, que debería ser reforzado a tiempo para sortearla exitosamente.

*“Aunque no hay incentivos para cambiar, debemos anticiparnos a todo lo que va a pasar a partir de 2016.”*

*“No se puede llegar a 2016 con este marco normativo.”*

*“Seguramente no puede prosperar una solución ganar-perder. Tal vez no podamos alcanzar una solución ganar-ganar. Pero podemos encontrar una solución para avanzar.”*

## **“HAY VARIOS PARTIDOS ÚNICOS”**

### ***La concentración de poder en el partido de gobierno (cualquiera sea) agravaría las distorsiones***

Al mismo tiempo que se desarrollaba esta misión (noviembre 2013), el Center for Strategy & International Studies, con sede en Washington D.C., publicó el estudio “The Dominican Republic. Becoming a One-party State?”, cuyo autor es el director para las Américas de la institución, Carl Meacham. El informe, aparte de su título provocador, alude explícitamente a la “cultura de corrupción” supuestamente imperante en el sistema político del país y señala que el problema se habría agravado en los últimos años. Recomienda reparar un sistema político dañado y para ello sugiere un diálogo multipartidario en el que se discuta especialmente el estado del Poder Judicial (que considera comprometido en su independencia), la Ley de Partidos, y las disfunciones que estaría provocando la ausencia de una oposición vigorosa frente al partido dominante. Al mismo tiempo, Meacham destaca el enorme potencial de República Dominicana, cuyo desenvolvimiento dependería de la capacidad de sus dirigentes para asumir los desafíos que el país enfrenta.

Los datos duros apoyan la descripción según la cual República Dominicana exhibe un régimen de partido dominante. El PLD en el gobierno cuenta con 31 de 32 senadores, siendo el restante electo por el PRSC, aliado del primero. Asimismo, el PLD controla el 63% de las bancas de diputados, habiendo obtenido el 41.7% de los votos en la última elección congressional de 2010. Su holgada mayoría absoluta en las cámaras le facilita el control de los órganos jurisdiccionales, Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Junta y Tribunal Electoral. La titularidad del Poder Ejecutivo, por su parte, le otorga disponibilidad sobre la nómina y el gasto público, a cuyo través se vincula con los ciudadanos y el empresariado. Los medios de comunicación resultan también tributarios del Estado por la vía tradicional de la publicidad oficial, eventualmente engrosada con otras ventajas.

Los actores consultados para este trabajo (y una mirada en mayor detalle), empero, aportan matices que obligan a flexibilizar los juicios y sugieren que nos encontramos ante un escenario más o menos convencional, de 2-3 partidos “grandes”, con fuerte impronta de liderazgos personales, con alternancia de mayorías. En efecto, tras la convulsión política de 1965, se registran 12 períodos de gobierno constitucionales, de los que 6 fueron presididos por el PRSC (en la figura emblemática de Joaquín Balaguer, cuya desaparición el partido no ha podido superar hasta el presente), 3 por el PRD y 3 por el PLD, sin contar el período en curso. En los últimos comicios, se impuso el PLD y aliados con una diferencia menor a 5 puntos frente al PRD y aliados, siendo que al inicio de la campaña las encuestas otorgaban al PRD una ventaja significativa. Dígase, además, que sumados, todos los partidos “chicos” que comparecieron en esas elecciones presidenciales de 2012, no alcanzaron el 2% de los votos válidos.

*“La presente no es una situación inédita. Lo inédito es que sea el PLD”.*

*“Este país debe ser el único en el mundo donde hay varios partidos únicos”.*

Que el sistema se aproxime más, o menos, a la caracterización académica de “partido único”, empero, no cambia las distorsiones que se observan en la práctica, relativas a la distribución y al ejercicio del poder público, con impacto en la calidad de las instituciones y en el desarrollo sustentable del país. Buena parte de los entrevistados entiende que la concentración de poder (con la consecuente ausencia

de controles) explica el incremento de las prácticas clientelísticas y de la corrupción vinculada al erario. Y todos aquellos que no están asociados al gobierno de turno, denuncian que el partido en el poder (cualquiera sea este) se encuentra en posición de inequitativa ventaja de cara a la competencia electoral, lo que tiende a cerrar el círculo, dificultando la rotación y agravando la tentación del abuso.

*“En República Dominicana se vive una dictadura democrática: es dictadura porque un partido toma el control de todos los resortes de poder; es democrática porque ese partido es votado por la gente.”*

*“Vivimos en un régimen de partido hegemónico con concentración de todo el poder,  
¡Aunque haya rotación de ese partido!”*

*“En República Dominicana los abusos de poder no se controlan ni se castigan, por la propia concentración del poder; el único que puede condenarlos es el fallo del cuerpo electoral.”*

*“Nadie puede condenar a un partido por su éxito electoral”.*

## **“NO HAY CRISIS DE PARTIDOS; HAY PARTIDOS EN CRISIS”**

### ***Las disputas internas en los partidos profundizarían la debilidad del sistema***

Asumiendo que el acceso al poder es la vocación natural e irrenunciable de los partidos políticos, las críticas (y autocríticas) de los entrevistados al funcionamiento de las colectividades, destacan la desatención de sus otras misiones sistémicas y la ausencia de funcionamiento orgánico con otros propósitos que no sean los electorales, agravadas por las disputas personales de los liderazgos. Sin eufemismos, preocupa en particular la situación del PRD, en cuanto principal referente de la oposición, por su volumen y arraigo. Las circunstancias conflictivas que atraviesa este partido, serían la contracara que alimentaría la tendencia hegemónica del PLD hoy en el gobierno, profundizando en conjunto las debilidades del sistema.

*“Los partidos se movilizan exclusivamente en función electoral. No hay elaboración ni discusión ideológica ni programática, no tienen posiciones orgánicas en los grandes temas del país.”*

*“Los partidos son maquinarias electorales en los que no se distinguen órganos de dirección, ni mandos medios, ni cuadros técnicos, ni bases.”*

*“La crisis en que están sumergidos todos los partidos impide el funcionamiento de una institución básica para la democracia, que es la oposición.”*

*“Sin oposición no hay democracia.”*

*“La ausencia de una oposición robusta estimula las disputas internas en el partido de gobierno, que pasa a asumir todos los roles del sistema”.*

*“Las disputas internas “privatizan” a los partidos, que se desideologizan y se transforman en patrimonios personales”.*

En consecuencia y si se admite (como lo hace la unanimidad de los consultados) que los partidos políticos son instrumentos esenciales para el funcionamiento democrático, sus déficits necesariamente deben impactar en toda la dinámica institucional, como aparentemente ocurre.

*“Las disputas internas de los partidos paralizan todas las iniciativas de interés nacional.”*

*“Las disputas internas de los partidos postergan los problemas del país real; los partidos discuten sus problemas pero no discuten los temas nacionales; la Ley de Aguas hace 17 años que está a consideración del congreso.”*

*“Al no haber oposición articulada, ¿quién administra la disconformidad?”*

*“La situación de disputa de liderazgos y de crisis de estructuras orgánicas puede dar lugar a la irrupción de un outsider, un vengador social”.*

*“Los políticos no se dan cuenta de lo importante que son; por eso hay que reformar el sistema.”*

Por la misma pendiente, los juicios críticos hacia los partidos políticos se trasladan casi automáticamente al ámbito donde se institucionaliza su función de representación, que es el congreso. Esta apreciación de los dirigentes (varios de ellos congresistas) coincide con el bajo nivel de confianza que inspira el congreso entre los ciudadanos, según encuestas recientes.

En este escenario, la presencia de organizaciones de sociedad civil activa, sólida y prestigiosa, habría permitido visibilizar agendas que de otro modo no hubieran ingresado al debate público.

*“En ausencia de oposición política, aparecen las organizaciones de sociedad civil, que toman partido y se movilizan en los temas que le importan a la gente”.*

*“La sociedad civil está muy desgastada, porque al no haber una oposición firme asume todas las batallas.”*

## “¿QUIÉN GANA Y QUIÉN PIERDE CON LAS REFORMAS?”

### *Los intereses individuales o corporativos podrían estar en conflicto con el interés general*

La regla universal indica que cuanto más lejos de los espacios de poder se encuentra el sujeto, más crítica es su posición respecto al funcionamiento del sistema de que se trate. Al contrario, quienes administran poder, aunque verbalicen posiciones críticas, serán naturalmente más resistentes a promover cambios. En el ámbito político (ya sea a escala nacional o a la interna de las colectividades partidarias), los conflictos están en principio orientados a resolverse por la vía de la negociación, que es una de sus prendas de identidad. Bajo este doble supuesto, las declaraciones de los consultados generan la impresión de que algunas de las tensiones que recorren el sistema político dominicano (entre gobierno y oposición, y a la interna de las colectividades partidarias) estarían suficientemente maduras como para resolverse a través de esfuerzos de negociación concentrados en detalles específicos. Da la impresión que aplazar su abordaje agravaría los riesgos y rebajaría los incentivos para unos y para otros, por el eventual deterioro del entorno y las urgencias del interés general.

*“Con la ley de partidos no gana nadie, todo el mundo se beneficia con el desorden y todos aspiran a prevalecer en el desorden. Pero sin la ley de partidos pierde el país.”*

*“Las cúpulas están confortables en el sistema, no les renta el cambio; por eso se suscriben tantos pactos y después no se cumplen”.*

*“¿Por qué no salen las leyes si todo el mundo dice que son necesarias?  
Porque en República Dominicana faltan demócratas y republicanos”.*

*“Con el actual sistema de partidos no es posible ninguna reforma”.*

Como se anticipó más arriba, a poco de iniciada cada entrevista, la vasta mayoría de los entrevistados concentró su interés en la Ley de Partidos, sola o en articulación con la Ley Electoral. Respecto a la primera, que carga con 17 años de historia legislativa, la mayoría de su articulado cuenta con la venia de todos los interesados, y son de público dominio los temas que concentran las discrepancias e impiden la sanción final de la norma. En su versión de máxima, estos temas irresueltos, según los consultados para este trabajo, serían:

1. Las primarias o internas obligatorias o voluntarias; simultáneas o independientes; a padrón abierto o a padrón cerrado; controladas por el partido o por la Junta Electoral.
2. Los mecanismos de democracia interna, participación de minorías, paridad de género, mandato imperativo, la banca del partido o del titular, transfuguismo.
3. El financiamiento, fuentes, límites, publicidad, control.
4. La publicidad electoral, acceso a medios, límites, condiciones.
5. Los requisitos para el registro y permanencia de los partidos.



Este elenco incluía el voto preferencial, asunto que fue desagregado pocas semanas atrás, sancionándose una ley que lo consagró. El vertiginoso trámite legislativo sobre un tema que arrastraba largas discusiones, se presta a varias lecturas sugerentes. Un senador que apoyó la iniciativa, destacó la necesidad de acabar con el control de las cúpulas ejercido mediante la confección de listas cerradas, y señaló que el país debía dotarse del voto preferencial, “en lo que llega la Ley de partidos y la Ley electoral”. Este desenlace era previsible en la Cámara de Diputados, cuyos integrantes en principio están a mayor distancia de las decisiones cupulares. La prontitud con que el proyecto fue sancionado por el Senado, en cambio, causó mayor sorpresa, y cuestiona en mayor medida el proclamado imperio cupular.

La simpatía de los legisladores por el voto preferencial, según resultó de los intercambios mantenidos, reposa fuertemente en las (exitosas) experiencias personales (“Sin voto preferencial yo no hubiera sido electo”). Esta perspectiva es tan poderosa, que prevalece, aún entre legisladoras mujeres, sobre las dificultades que origina el voto preferencial para asignar la cuota de género. La preservación y consolidación de los avances que se han verificado en esta materia, debería ser objeto de especial cuidado en los textos legales que puedan discutirse. Otro tanto con los espacios de participación y decisión, a lo interno de las colectividades, de los grupos tradicionalmente postergados, especialmente mujeres y jóvenes.

En ingeniería electoral, las soluciones no son ni buenas ni malas, pero definitivamente no son neutrales, sino que provocan tales o cuales consecuencias, y benefician o perjudican a unos o a otros. Las materias de discrepancia que se listaron antes son objeto de abundantes desarrollos académicos, cuentan con una ya larga historia práctica en la región, y la adopción de cualquiera de sus alternativas, por tanto, tienen consecuencias predecibles. No es objeto de este trabajo desarrollar esas consecuencias para cada caso (que por otra parte son conocidas por los dirigentes locales), pero sí señalar la impresión de que el paquete bien podría ser objeto de una negociación y acuerdo entre la sofisticada clase política dominicana.

El país conoce múltiples proyectos de Ley de Partidos desde que el tema fue incorporado al “Diálogo Nacional” en 1997. Actualmente circulan trabajos de enjundia que incluyen la comparación entre las distintas propuestas y su articulación con la Ley Electoral. La Comisión de Partidos Políticos de la Cámara de Diputados, con la que se reunió esta misión, informó que antes de fin de año elevará un proyecto consensuado en esa sede a consideración del Senado. Otros consultados sugieren que este proyecto no estaría validado por las dirigencias partidarias. Pero las señales abonan la tesis del “punto de maduración” y hacen pensar que el momento es oportuno para aplicar aquel esfuerzo concentrado del que se habló más arriba.

*“No podemos arreglar todo, pero podemos adelantar algo.”*

*“Podemos intentar cambios incrementales, lo que no podemos es quedarnos como estamos.”*

*“En el país hay mucho autoritarismo, pero también está preñado de democracia; no se pueden evitar los cambios eternamente; no se puede evitar que una mujer embarazada dé a luz”.*

*“En el país hay historia de pactos; ahora mismo está en marcha “República Dominicana 2030”; hay trabajos en curso en varias áreas, pero no en el sistema político”.*

## “UN PACTO SERIO”

### *Si el momento es efectivamente propicio, debe evitarse la repetición de patrones de fracaso*

El país dio un paso significativo en orden a la modernización y perfeccionamiento de sus instituciones con la reforma constitucional de 2010. Sin embargo, el esfuerzo está inconcluso, y por lo que se dijo hasta acá, podría existir ambiente propicio para completar la obra, por la vía de la sanción, armonización y reforma de leyes en las materias pendientes, en particular las dos piezas que aparecen como prioritarias: Ley de Partidos y Ley Electoral.

*“La ley de partidos políticos y la ley electoral son las dos alas del mismo pájaro: la modernización del sistema político.”*

A su respecto hay mucho camino recorrido, pero los tramos finales enfrentan dificultades hasta ahora irresueltas. Los principales puntos de discrepancia son unánimemente reconocidos, pero varios entrevistados señalaron que existe también otro elenco de temas vinculados que, de relanzarse un proceso de diálogo y reforma (con toda la inversión que ello supone para el sistema político), sería oportuno incorporar, así fueran descartados luego en la búsqueda del común denominador. El objeto de eventuales conversaciones, pues, sería más o menos discernible.

Cuestión bien distinta son los actores de un eventual proceso de esta naturaleza. Inquiridos los entrevistados a este respecto, y aún más allá de las posiciones personales de cada uno, las respuestas abarcan desde el “petit comité” hasta el “diálogo amplio e inclusivo”.

*“Por consecuencia del clientelismo, la llave de las reformas la tiene el partido en el poder.”*

*“Las reformas salen si el comité político del PLD quiere”.*

*“Los partidos chicos representan menos del 2%; esto se arregla entre los partidos grandes”.*

*“Esto tiene arreglo: los decisores se juntan y resuelven.”*

*“Hoy todos los interlocutores están cuestionados, no hay interlocutores legitimados universalmente; por eso se necesita un escenario ampliado”*

*“En todos los partidos hay diferencias.”*

*“Los bloques reformadores/conservadores no se ubican en tal y cual partido, sino que son un corte transversal a todos ellos”.*

*“Primero hay que armar el diálogo afuera del congreso, amplio, con todos los actores.”*

En línea de máxima, un diálogo ampliado podría incluir, en adición a las dirigencias políticas, a representantes del congreso (en función específica), autoridades actuales y pasadas de los órganos involucrados en las reformas, organizaciones de sociedad civil, academia, iglesias, cámaras empresariales, centrales sindicales, medios de comunicación; y en condición de observadores, los organismos internacionales que pudieran patrocinar la iniciativa, que si hiciera falta podrían proveer asistencia técnica, ya para facilitar la logística y las dinámicas del proceso, ya para enriquecer el debate con el aporte de políticos y especialistas de otras latitudes. El concurso de estos u otros participantes en un diálogo ampliado admite múltiples formatos: en espacios independientes, en espacios compartidos, en soluciones mixtas; todos provechosos en la medida en que se convengan los roles y las expectativas de cada cual. A mayor número de involucrados, mayores dificultades para alcanzar acuerdos, pero también mayor respaldo y compromiso para aquellos que se alcancen.

*“En este país tenemos una gran capacidad para hacer acuerdos, pero una capacidad igualmente grande para después ignorarlos.”*

*“Hay muchas experiencias frustradas; de promoverse una más, debería ser “un pacto serio””.*

Rescatamos en esta materia el pensamiento de un alto dirigente partidario, que puede aludir a las cúpulas partidarias, tanto como a otros actores del entramado social:

*“Todos somos importantes, todos somos necesarios.”*

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## *“Algo hay que hacer”*

La cita elegida para subtitular esta sección captura apropiadamente el espíritu general de los entrevistados, tanto como la impresión de los investigadores. Si bien los dirigentes políticos, en todas las posiciones del espectro, parecen encontrarse en una zona de relativo confort (cada cual haciendo lo que le toca en suerte, diríase), es igualmente cierto que todos son lúcidamente conscientes de las debilidades del sistema. Y aunque más o menos escépticos acerca de los eventuales resultados, y con variado entusiasmo y convicción, la amplia mayoría de los consultados dice estar dispuesta a profundizar el esfuerzo renovador.

*Si bien los dirigentes políticos, en todas las posiciones del espectro, parecen encontrarse en una zona de relativo confort (cada cual haciendo lo que le toca en suerte, diríase), es igualmente cierto que todos son lúcidamente conscientes de las debilidades del sistema.*

Por cierto, el quietismo se ve favorecido por la ausencia de presiones ciudadanas: a nivel popular nadie siente un reclamo del tipo “que se vayan todos”, ni se perciben “bancos de ira” en curso de formación; el favorable ciclo económico permite “resolver” las urgencias cotidianas, y quita urgencia a las señales de riesgo que se avizoran, tanto externas como internas; de cualquier modo, la confianza en las instituciones, recogida en encuestas, aparece seriamente cuestionada.

En este contexto, ¿cuál o cuáles serían los incentivos suficientemente movilizados para encarar un nuevo proceso de diálogo y reformas orientados al fortalecimiento y modernización de los partidos políticos? Si la historia de estos esfuerzos es la historia de la Ley de Partidos, que va y viene en la discusión desde 1997, ¿qué cambió hoy con respecto a ayer, que haga posible un avance? ¿Por qué prosperaría en este momento lo que no prosperó hasta ahora? ¿Es cierto que un acuerdo cupular vencería todas las

resistencias? ¿Puede haber un acuerdo cupular cuando hay conflictos, visibles o latentes, entre los principales liderazgos de los partidos grandes? ¿Hay cortes transversales a todos los partidos que permitirían llegar a acuerdos en temas específicos? ¿Puede haber reformas con mayorías transversales pero minorías “derrotadas”? ¿La sanción del voto preferencial revela una disposición al cambio, o fue solo un reflejo de autodefensa de los legisladores? ¿Los procesos de reforma actualmente en curso en sede legislativa pueden progresar sin el calor de la alta dirigencia? ¿La voluntad declarada de las corrientes reformistas coincide con su voluntad real? En lo que toca directamente al objeto de este informe, ¿tienen el PNUD e IDEA Internacional algún espacio para prestar servicio en estas materias? ¿Puede la cooperación internacional contribuir como catalizador de estos procesos?

*“El rol de la cooperación es seguir insistiendo...”*

*“Llegaron a la cita con la novia que los estaba esperando.”*

Con toda la precariedad que imponen las interrogantes anteriores, y con el estímulo (así fuera retórico) transmitido por buena parte de los entrevistados, de la misión de exploración resultarían las siguientes y sumarias conclusiones y recomendaciones:

*La política dominicana es una estructura en permanente transición. Los miembros de la sofisticada dirigencia apelan a constantes cambios para mantener la estabilidad del sistema. En orden al fortalecimiento y modernización de los partidos, existen pendientes de larga data que parecerían haber llegado a cierto punto de maduración. La acción de organismos internacionales como promotores y facilitadores de búsqueda de acuerdos podría contribuir a concretar parte de esa agenda pendiente. Con estricta lógica política, se entiende posible alcanzar soluciones de compromiso que, aun renunciando a hipótesis de máxima, representen avances significativos para la calidad del sistema. Las elecciones de 2016, tras las que habría de desplegarse en todos sus alcances la reforma de 2010, funcionarían como hito movilizador y plazo para concretar reformas legales; otras acciones pueden prolongarse en el tiempo.*

Los tiempos políticos útiles a estos efectos parecen relativamente favorables: si es verdad que al presente se ha conformado un cierto “momentum” renovador, existe una ventana de hasta dos años para concretarlo, considerando que la próxima contienda electoral es en mayo de 2016. En paralelo, con un horizonte temporal menos apremiante, se pueden instalar y desarrollar procesos a lo interno de las colectividades partidarias, que se verían reforzados y profundizados conforme se avanzara en la discusión y sanción de las reformas normativas.

*En este sentido, podría explorarse la adhesión que concite entre autoridades institucionales y dirigencia partidaria, un programa que patrocine actividades en dos vertientes:*

**CORTO PLAZO (2014-2015):** *discusión y sanción de reformas normativas.*

**MEDIANO PLAZO (2014-a determinar):** *investigación, desarrollo, capacitación y difusión de estructuras y prácticas de funcionamiento orgánico de los partidos políticos; apoyo y fortalecimiento de organismos vinculados.*

El diseño del programa habría de tomar en cuenta las actividades actualmente en curso en distintos ámbitos (partidos, parlamento, organismos vinculados, cooperación internacional, academia, sociedad civil) y las experiencias exitosas cosechadas en iniciativas anteriores. Además de incluir la batería de recursos convencionales en este tipo de intervenciones, el diseño del programa debería incorporar acciones que aseguren el permanente equilibrio entre la buena técnica y la buena política. Finalmente, tal diseño debería ser fuertemente orientado por la demanda (incluyendo indispensablemente las perspectivas de la alta dirigencia partidaria), a cuyos efectos se recomienda la siguiente pauta de actividades:

**ENERO-FEBRERO 2014:** *Devolución de resultados de la misión exploratoria; relevamiento de actividades actualmente en curso en materias asociadas; identificación de contrapartes institucionales; constitución de Comité de “Stakeholders” (en adelante CS) para acompañar al equipo de proyecto (EP) en el diseño del mismo; anuncio público de la iniciativa.*

**MARZO-ABRIL 2014:** *Dreparación de perfil de proyecto por parte del EP en consulta con el CS.*

**MAYO-JUNIO 2014:** *Aprobación de documento de proyecto (DP); formalización institucional a lo interno de las organizaciones patrocinantes y con las contrapartes institucionales; eventuales contrataciones e inicio de ejecución; evento de presentación y lanzamiento del proyecto.*

## Pauta de las entrevistas

*El proyecto en su conjunto, y en su marco la misión exploratoria, están decididamente orientados (supuesto que se confirme el interés mayoritario de la dirigencia política) a incidir en los funcionamientos, prácticas y conductas concretas de los partidos. Este abordaje asume que existe un caudal permanente y calificado de investigación y producción académicas, que dan sólido sustento teórico a las propuestas de intervención. El proyecto, sin perjuicio de la sistematización y registro de sus desarrollos, no aspira a engrosar la bibliografía en la materia, sino a facilitar la discusión fundada y la eventual toma de decisiones, para avanzar en el proceso siempre inacabado de modernización y fortalecimiento de los partidos políticos.*

*Anticipando que no hay reforma posible del sistema político-partidario sin el concurso activo de los propios dirigentes, procurará actualizar la percepción sobre las siguientes cuestiones:*

- 1. Cómo juzga el desempeño del sistema político en orden a la gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad institucional de dar respuesta a las demandas ciudadanas; visión general; contraste con opinión pública.*
- 2. Cómo juzga el desempeño de los partidos políticos en la dinámica anterior; visión general y diferencias entre los partidos; contraste con opinión pública.*
- 3. Cuáles son, si existen, los espacios de diálogo y toma de decisiones intra-partidarios, con independencia de su ajuste a las estructuras orgánicas formales.*
- 4. Cuáles son, si existen, los espacios de diálogo y toma de decisiones inter-partidarios, con independencia de las coincidencias o acuerdos que se construyen en el ámbito legislativo.*
- 5. Cuáles son, en cada partido, los mecanismos de vinculación entre las decisiones partidarias y las posiciones que adoptan sus representantes en el ámbito legislativo.*
- 6. Cuáles son, en cada partido, los temas que han provocado mayores conflictos internos o dificultan el desarrollo de la vida partidaria y la democracia interna.*
- 7. Cómo juzga, en cada partido, el estado de sus estructuras de organización, administración, afiliación y registro, movilización, financiamiento, rendición de cuentas, control de conducta partidaria, actividades académicas y de formación, comunicación y propaganda.*
- 8. Cómo juzga los episodios de judicialización de conflictos intra-partidarios; cómo juzga la actuación de los órganos judiciales en esos casos.*
- 9. Cuáles son los principales defectos que se pueden señalar en TODOS los partidos, o los temas en los que sería conveniente que TODOS profundizaran.*
- 10. Cuáles serían las vías de abordaje de esos defectos o insuficiencias: reformas legales (legislación electoral, ley de partidos, código de conducta partidaria, reglamento del congreso), ¿otras vías?*

## Documentos de coyuntura revisados

1. *AECID, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, PNUD, dirección Rosario Espinal. Análisis del sistema electoral dominicano y representación política de las mujeres. 2010.*
2. *Botello Solimán, Pedro. Proyecto de ley que instituye el voto preferencial. 2013.*
3. *Center for Strategic and International Studies, Carl Meacham. The Dominican Republic becoming a one party state? 2013.*
4. *Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana, Jaques Attali. Informe 2010-2020.*
5. *Corporación Latinobarómetro, Informe 2013.*
6. *FMI/OIT. Crecimiento incluyente y generador de empleo en la República Dominicana, versión preliminar. 2013.*
7. *LAPOP, Barómetro de las Américas, Informe 2012.*
8. *OEA. Informes de las Misiones de Observación Electoral 2004, 2010, 2012.*
9. *Participación Ciudadana. Quinto Informe de observación electoral. 2012.*
10. *PNUD, Proyecto Apoyo a la Modernización del Sistema de Partidos Políticos en la República Dominicana, Informe Final. 2012.*
11. *USAID, IIDH/CAPEL, INTEC, UNIBE, Participación Ciudadana, edición Ana Belén Benito. Diagnóstico sobre la situación del sistema de partidos en la República Dominicana 2005-2010.*

**FIN DEL DOCUMENTO**

*Las opiniones expresadas en esta publicación son las del (de los) autor(es) y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de los Estados miembros de la ONU.*