

## Retos Institucionales y Perspectivas Elecciones Dominicanas 2016

DICIEMBRE 2015

En el presente año 2016 se realizara en el país un proceso electoral de particular importancia política e institucional. Por primera vez desde el 1994 se producirán elecciones simultaneas en los niveles presidencial, congresional y municipal, proceso en el que se elegirán alrededor de cuatro mil autoridades de gobierno en dichos niveles (presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados, alcaldes, directores de distritos municipales y regidores). Incluso, si como establece la Constitución del 2010, se apreciará que posiblemente esta ocasión sea única en la historia del siglo XXI dominicano, pues a partir de las elecciones del 2020 las elecciones, aunque se realizarán el mismo año, las congresionales y municipales se harán cuatro meses antes (febrero) de las presidenciales (mayo). Esto hace de las elecciones del presente año eventos singulares.

Lo más importante sin embargo es el aspecto político-institucional. Al unificarse en un solo proceso los certámenes electorales se cierra un ciclo político, iniciado en el 1996. Ese ciclo cubrió cinco elecciones presidenciales y cuatro elecciones congresionales y municipales.

Independientemente del debate que llevó a unificar las elecciones separadas desde el 1996 (en el argumento de que el ciclo político dominicano se había “electoralizado” con la separación referida), desde el 1998 se asistía en el país a procesos electorales donde cada dos años los electores, al participar en certámenes separados, ejercían una suerte de presión política sobre los gobiernos de turno, lo que terminó extendiendo las cam-



pañas electorales prácticamente durante todo el bienio entre elección y elección. A partir de este año ya no se tendrá esa oportunidad, por lo menos en las elecciones del próximo mayo 15 del presente año.

Conscientes de la importancia política del venidero proceso electoral los organizadores del Foro Político Social (FPS) decidieron convocar a un debate sobre los retos y perspectivas institucionales de las elecciones de este año. Para esa tarea se invitó al Magistrado José Ángel Aquino, miembro de número de la Junta Central Electoral (JCE) y reconocido especialista en cuestiones electorales. Para comentar su intervención en el foro se invitó a la politóloga Rosario Espinal especialista en política electoral.

Resultado de ese encuentro se produjo un interesantísimo debate entre los invitados y miembros del FPS que participaron en el encuentro. La ponencia del magistrado Aquino se concentró en los retos políticos e institucionales de las próximas elecciones para el desarrollo democrático del país. Su argumento establece cuatro retos institucionales. El primero se refiere a la necesidad del sistema de partidos de alcanzar mayor democracia interna en la decisión de quienes serán los candidatos a presentar en el proceso electoral. En este plano el obstáculo central discutido indica una significativa concentración del poder en las elites o cúpulas partidarias que empaña la participación democrática interna en la selección de candidaturas.

El segundo reto se refiere a la equidad general

del proceso electoral. El magistrado Aquino indica en su trabajo que esta necesidad equitativa se hace más urgente y relevante si se toma en cuenta que en el certamen electoral de este año 2016 el 80% de los recursos públicos movilizadas hacia los partidos se concentraran en un solo polo político-partidario, el liderado por el PLD, en el que ahora se encuentra como aliado el PRD. A lo que se añade el tema de la concentración de las posibilidades de acceso a los medios de comunicación de masas como son la radio y la televisión.

El tercer problema que señala el magistrado Aquino es el del acceso a los recursos del Estado. En una realidad político-estatal como la dominicana, donde el empleo neopatrimonial de recursos públicos es un hecho generalizado, la posibilidad de empleo de recursos del Estado para favorecer las candidaturas oficiales, es casi un hecho.

A lo referido se añaden dos problemas más. El primero es la generalización del recurso al clientelismo político como mecanismo de movilización del voto que altera la voluntad libérrima de los electores y favorece a quienes tengan más control de recursos financieros y acceso a medios de comunicación. Finalmente, deben reconocerse los problemas de orden administrativo en el proceso electoral, el principal de los cuales es el acceso a la identificación (cédula electoral).

Luego de presentar un análisis de la posible respuesta a estos problemas y analizar las dificultades que se tienen, tanto para la aprobación



de una ley de partidos como de una nueva ley electoral, el magistrado Aquino concluye que la JCE tiene posibilidades reales de hacer aprobar un mecanismo reglamentario que regule el proceso y enfrente los problemas indicados arriba. De todos modos, lo expuesto no obvia los serios problemas de orden político que se enfrentan en el presente en la búsqueda de un certamen electoral competitivo y transparente.

La ponencia de Rosario Espinal asume otro enfoque, concentrándose sobre todo en la sociología del proceso electoral. Sostiene la socióloga que, pese a sus dificultades, en el país se ha logrado establecer un sistema institucional en torno a las elecciones. Y la población a lo largo de varias décadas ha demostrado un significativo nivel de participación en los certámenes electorales. La dinámica electoral ha mostrado una tradicional tendencia a la bipolarización, que en los últimos años ha girado en torno a una lógica clientelar de movilización del voto.

En seguida la autora establece que estas dinámicas electorales se han producido en medio de un proceso de desestructuración del sistema de partidos, como tradicionalmente se le conocía bajo el liderazgo de Balaguer, Peña Gómez y Juan Bosch. En este proceso, tras la desaparición de Balaguer de la escena histórica, su partido, el PRSC, ha desaparecido -según la autora- como un importante actor del proceso político-electoral. El PRD, con una base electoral significativa, ha sido incompetente en su liderazgo y finalmente ha quedado subordinado al PLD. El PRM que surgió de la división del PRD, como grupo político emergente intenta

convertirse en la fuerza opositora mayoritaria, pero enfrenta problemas de organización y estructuración política.

Del anterior razonamiento la autora deriva una tesis central: asistimos en el país a la presencia de un partido único, el PLD, rodeado de múltiples partidos minoritarios que existen en virtud de la política clientelar. La tesis es arriesgada. Y aunque no se puede negar el predominio hegemónico del PLD, pienso que la tesis exige mayor desarrollo, pues dichos partidos opositores no constituyen simples minorías, continúan expresando una significativa tendencia opositora que permite asumir que en términos electorales el PLD no representa una propuesta política que haya alcanzado tal poder que haga de la oposición un mero reflejo clientelar de su propia política hegemónica.

La tesis de Espinal es que la división de las fuerzas políticas que lideró Peña Gómez en el viejo PRD, que dieron origen a la creación del PRM, ha dejado sin referente político a dicho sector. Pese a que no puede negarse que la división del PRD -añadimos nosotros- ha sido un factor de dispersión de ese electorado histórico, es indiscutible que el PRM no representa hoy un simple grupo disidente, sino una clara mayoría opositora, lo cual las propias encuestas de opinión indican claramente.

Aun así, la tesis de Espinal debe considerarse: en el PLD no ha habido desgarraduras como en el PRD porque el comité político del primero logró constituirse en árbitro del conflicto, lo que no pudo hacer la comisión política



del segundo. De todos, modos, si bien esto es cierto, no puede negarse que la envergadura del conflicto en el PLD parece estar afectando hoy día esa condición de arbitraje legítimo.

En materia propiamente electoral Espinal augura unas elecciones de mayo de baja competitividad, debido a la fuerza del PLD, aunque la alianza PRD-PLD -según la autora- brinde ciertas ventajas al PRM. De todos modos, la autora indica tres tareas que debe asumir el PRM y su candidato Abinader: fortalecer el partido, articular la cohesión de sus aliados y organizar una campaña electoral eficaz y sin errores.

Finalmente, Espinal concluye su análisis indicando las ventajas del PLD de cara a las elecciones de mayo 2016: la ausencia de crisis económica y de movimientos de protesta, la ausencia de un movimiento opositor fuerte y cohesionado, la imposibilidad de división del PLD. A todo esto se agrega la ausencia de controles eficaces que hagan de las elecciones un ejercicio competitivo, transparente y justo, en lo que coincide con el enfoque de Aquino.

A lo dicho se agregaría un volumen enorme de recurso en manos de la alianza política oficial (PLD-PRD y otros aliados), autoridades electorales inclinadas al PLD y una cultura clientelista que favorece la compra de votos y el manejo del proceso a favor del oficialismo. La autora concluye reiterando la idea de que en el país existe un partido único con una periferia política difusa que no cuestiona, o pone en entredicho, el poder establecido del PLD, lo cual es al menos discutible.

Las tesis de Espinal son controversiales y discutibles, pero no puede negarse la fortaleza intelectual de las mismas y su indiscutible tono polémico que estimula el debate.

Como apreciará el lector, se trata de dos ponencias polémicas, las de Aquino y Espinal, que moverán al debate enriquecedor, tanto si se aprecian por su indiscutible valor académico, como si se valoran por su significado político.

**WILFREDO LOZANO/FPS**

**COORDINADOR FORO POLÍTICO SOCIAL**



## Índice

---

■ <b>Presentación</b> .....	1
■ <b>Retos institucionales y perspectivas: elecciones dominicanas 2016</b> .....	6
José Ángel Aquino R.	
■ <b>Retos institucionales y perspectivas: elecciones dominicanas 2016</b> .....	13
Rosario Espinal	



## **Retos Institucionales y Perspectivas: Elecciones Dominicanas 2016**

**JOSÉ ÁNGEL AQUINO R.**

**MIEMBRO TITULAR JCE**

La Constitución proclamada el 26 de enero del año 2010, vino a establecer una nueva arquitectura política e institucional en la República Dominicana. El Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en la nueva Carta Sustantiva, se sustenta sobre una renovada organización de la estructura y funcionamiento de los principales órganos estatales y en un redimensionamiento de los derechos fundamentales que corresponden a todas las personas y a la comunidad política.

De manera particular, en cuanto al sistema político electoral, la Constitución del 2010 contiene importantes innovaciones. Por una parte, se establece que la Junta Central Electoral tiene la responsabilidad de garantizar “la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones” (Art.211), extendiéndose asimismo su competencia a la organización de mecanismos de participación popular (Art.212). La Constitución es enfática al indicar que “la Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación” (Art.212, párrafo IV).

En lo que respecta al ámbito jurisdiccional electoral, la Constitución del 2010 creó la figura del Tribunal Superior Electoral encargado de “juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre estos” (Art. 214). Finalmente, en cuanto a los partidos políticos, estos son definidos como entes cuya conformación y funcionamiento se debe sustentar en “el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley” (Art.216).

Como es de conocimiento público, la Junta Central Electoral, haciendo uso de su derecho de iniciativa legislativa prevista constitucionalmente, presentó ante las cámaras legislativas dos proyectos de ley que resultarían complementarios a las disposiciones constitucionales previstas: el proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas y el proyecto de Ley de Régimen Electoral.

Los antecedentes de ambas propuestas se encuentran no solamente en las diferentes discusiones que al respecto se han suscitado en el país desde finales de la década de los 90, sino también en las propias prácticas recientes de la Junta Central Electoral y otros organismos electorales de Latinoa-



mérica. En el ámbito nacional podemos destacar los siguientes hitos:

- En el año 2007, la JCE realiza una estrecha supervisión de las elecciones primarias del PRD, PLD y PRSC, monitoreando el costo de las campañas internas y formulando prohibiciones y admoniciones a los precandidatos y a los partidos políticos, entre otras acciones de no menor relevancia.
- Mediante resolución 001-2008, del 24 de marzo del año 2008, la JCE dispuso el cese del pago de nóminas paralelas (nominillas), que en diversas instituciones públicas existían a favor de militantes o simpatizantes del partido en el gobierno.
- Mediante resolución N005-2008, del 28 de marzo del 2008, la JCE decidió suspender la emisión de ocho (8) anuncios publicitados por instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, así como el retiro de un anuncio de una página web oficial, por entender que tenían elementos que afectaban la campaña electoral.
- En ese mismo proceso la Junta Central Electoral se declaró competente para conocer diversos reclamos que alegaban la “violación de la Ley de Austeridad en el Sector Público”, el “uso de recursos del Estado y “compra” de dirigentes políticos”, así como el supuesto uso inapropiado de los programas sociales Tarjeta Solidaridad y Tarjeta para los Estudiantes. En el proceso electoral del 2010, la JCE nuevamente desarrollaría un

amplio operativo de supervisión en torno a las elecciones primarias de los partidos políticos.

- El rol activo del órgano electoral en los procesos internos de los partidos políticos y en el control de las campañas electorales, ha sido una tendencia regional que ha tenido sus mayores manifestaciones en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, entre otros. Nos limitaremos a señalar los casos de Colombia y México que han servido de modelo a muchos países del continente:
- En Colombia, una vez se aprobó en el año 2005 la reforma constitucional que permitiría la repostulación del entonces presidente Álvaro Uribe, se votó la ley No. 996 sobre garantías electorales que limitaría la actuación de los funcionarios públicos y el uso de los recursos del Estado durante las campañas electorales. A partir del año 2010 Colombia implementa el programa informático “Cuentas Claras”, que permite un monitoreo en línea y en tiempo real del financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos.
- México, por su parte, inició un riguroso control de las campañas electorales desde mediados de los 90, estableciendo claros topes a las donaciones y a los gastos y llegando a prohibir que los partidos políticos y sus candidatos contraten directamente espacios de publicidad en los medios de comunicación. En múltiples ocasiones, la autoridad electoral de México ha sancionado con altas mul-



tas a partidos políticos y candidatos que han violentado las normas de financiamiento y campañas electorales.

En nuestro caso, sin embargo, la normativa político electoral propuesta no encontró voluntad política para ser aprobada, por lo que los retos electorales que nos plantea el actual proceso electoral, deben ser abordados en el marco de la antigua legislación vigente, que data del 1997.

### ¿Cuáles son los retos claves del actual proceso electoral?

Las elecciones del próximo 15 de mayo del 2016, y el proceso electoral a ellas vinculado, ofrecen múltiples retos para el órgano electoral. Bien se sabe que son elecciones simultáneas en los niveles presidencial, congresual y municipal, lo cual no ocurría desde el año 1994, elemento este que incrementa la complejidad del proceso. Del mismo modo, a la ausencia de regulación legal moderna se le suma el alto nivel de conflictividad interna de los partidos políticos dominicanos y el hecho político de la repostulación presidencial.

En ese contexto, desde el punto de vista institucional, entendemos que los retos claves del actual proceso electoral son los siguientes:

- a. Democracia interna de los partidos políticos. La situación interna de los partidos políticos dominicanos se caracteriza por una pérdida de la capacidad de arbitraje interno y por un reforzamiento del poder de las cúpulas en detrimento de la participación de las bases. En ese contexto, el reto de la JCE consistiría en asumir su rol de entidad supervisora de los eventos internos de los partidos políticos, incidiendo en que se respetaran las reglas internas de estos procesos, en particular, las que tienen que ver con la selección de sus candidatos a cargos de elección popular.
- b. Equidad en la campaña electoral. Lograr una campaña electoral en que los diferentes contendientes tengan un financiamiento político y un acceso a los medios de comunicación equilibrado, constituye otro reto importante para el órgano electoral, a fin de lograr una adecuada legitimidad del proceso político. Este reto es más urgente en la medida en que una sola candidatura presidencial tendrá acceso a más del 80% de la contribución pública que consagra la ley.
- c. Control del uso de los recursos del Estado. Como un elemento complementario al reto anterior, el control del uso de los recursos del Estado se constituye en una tarea particular, en la medida en que un proceso electoral en el cual se disputan los diferentes niveles de elección, hay mayor riesgo del uso de fondos y medios del Estado tanto a nivel del gobierno central como de los municipios u otras entidades estatales.
- d. Prevención y sanción del clientelismo político. El hecho de que la República Dominicana salga en todos los sondeos de opinión como una de las sociedades con prácticas más clientelistas de América Latina, nos



plantea el reto de enfrentar esa situación en el marco del proceso electoral. El clientelismo político no sólo contribuye a desequilibrar la competencia electoral, sino que subvierte uno de los pilares de la democracia liberal que es la libertad.

- e. Administración del proceso. Unas elecciones simultáneas siempre presentan retos desde el punto de vista administrativo. En estas elecciones las mayores dificultades se presentan en relación al uso de una nueva cédula de identidad y electoral y al escrutinio en los colegios electorales.

La legislación vigente y las opciones de los órganos electorales.

Si bien se puede afirmar que la aprobación de una ley de partidos y una nueva ley electoral, otorgarían más potestades a la Junta Central Electoral para el cumplimiento de sus deberes, no es menos cierto que la legislación vigente da cobertura a un importante campo de acción del organismo, que podría ser invocada si existiese la voluntad política de promover la equidad en el proceso electoral. Podemos citar las siguientes facultades que la ley electoral 275-97 le consagra a la Junta Central Electoral:

- “Disponer cuantas medidas considere necesarias para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral, y dictar, dentro de las atribuciones que le confiere la ley, todas las instrucciones que juzgue necesarias y/o convenientes, a fin de rodear el sufragio de las mayores garantías y de ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto. Dichas medidas tendrán carácter transitorio y sólo podrán ser dictadas y surtir efectos durante el período electoral de las elecciones de que se trate” (Art.6, letra d).
- “Fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por iniciativa propia o por solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades y/o nombrar sus candidatos a cargos electivos, procurando en todo omento que éstas sean efectuadas con estricto apego a lo que dispone la ley, los reglamentos y los estatutos, sin la cual serán nulas” (Art.6, letra i).
- “Tomar las medidas de lugar, en coordinación con las autoridades que correspondan, con miras a que la propaganda mural no afecte el medio ambiente, ni dañe o lesione la propiedad privada, ni las edificaciones y monumentos públicos” (Art.6, letra j)
- “Disponer las medidas que considere apropiadas para asegurar el libre ejercicio de los derechos de tránsito, libre reunión, igualdad de acceso a los medios de comunicación, tanto estatales como privados, así como de todos los derechos y obligaciones relacionados con la campaña electoral previstos en la presente ley” (Art.6, letra r).
- En relación con el uso de los recursos del Estado, los artículos 45 y 47 de la ley electoral, luego de establecer una serie de prohibiciones a los partidos políticos y a sus



dirigentes en relación con el erario, señala taxativamente que “la Junta Central Electoral tendrá facultad para anular cualquier operación de la cual tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien, o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos y medios del Estado”.

- Ante la gravedad de los retos señalados y el escenario legislativo descrito, la Junta Central Electoral se ha planteado la disyuntiva de intervenir o no en la regulación del proceso. Muy pronto quedó en evidencia la existencia al interior del organismo electoral de dos posiciones claramente confrontadas en torno a esta problemática: por una parte, quienes hemos sostenido que la Junta Central Electoral cuenta con el amparo constitucional y legal que le permite jugar un rol activo como ente promotor de la equidad en los partidos políticos y las campañas electorales; y por otra parte, quienes alegan que esas tareas no pueden ser acometidas sin la legislación electoral y de partidos correspondiente, y que, en todo caso, habría que esperar que se dicte la Proclama Electoral, a los fines de tomar algunas medidas de control sobre las campañas electorales.

Esta última posición es la que ha predominado en los diferentes debates que se han suscitado al interior del Pleno del organismo:

- El 28 de enero del año 2014, el magistrado Eddy Olivares Ortega sometió al Pleno un

proyecto de Reglamento para la Organización, Fiscalización y Supervisión de las Primarias, Asambleas y Convenciones de los Partidos Políticos. Sobre esta propuesta, el Pleno de la JCE decidió por mayoría de votos no avocarse al conocimiento de la misma, bajo el argumento de que “actualmente los sectores políticos y sociales de la Nación reclaman la aprobación de un régimen legal para los partidos, las más altas dignidades del país así lo reclaman, en este contexto, mal se vería que la Junta Central Electoral se envuelva en reglamentar asuntos que la ley no establece y que la Constitución norma, sobre todo cuando ha sido la misma Junta que ejerciendo su facultad constitucional ha presentado un proyecto de ley a esos fines y que en adición a todo esto la Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030, en el numeral 6 del artículo 29 establece que... la normativa democrática del sistema político, especialmente en lo relativo a los sistemas de partido y electoral, se aprobará y consolidará en un plazo no mayor de tres años. Este plazo vence en enero del próximo año 2015. Debemos pues esperar que el Congreso Nacional en cumplimiento de esa disposición legal agote ese proceso y se disponga a cumplir lo mandado por la ley” (Acta No. 6-2014).

- El 3 de febrero del año 2014, el magistrado José Ángel Aquino, sometió al Pleno de la JCE una solicitud para que se adoptaran medidas para frenar las campañas electorales que estaban siendo desarrolladas por diferentes partidos políticos, tanto en los medios



de comunicación social como en diferentes calles, avenidas y carreteras del país. Con relación a esta propuesta el Pleno decidió no conocer la misma alegando que “la legislación electoral vigente solo le da competencia a la Junta para actuar durante la proclama electoral y para actuar en base a candidatos admitidos y en base al proceso electoral en sí, ese poder reglamentario no es aplicable a individuos o personas que aun siendo miembros de partidos políticos lo que hacen es un ejercicio de derechos de expresión política que la Constitución les otorga...” (Acta No.6-2014).

- El 2 de octubre del año 2015, el magistrado José Ángel Aquino sometió al Pleno de la JCE un informe sobre “facilidades para vehículos de motor”, que se habían estado sorteando en diferentes localidades del país, solicitando la adopción de una serie de medidas en correspondencia con los hallazgos verificados. Respecto de este informe, el Pleno decidió darle un visto al mismo sin adoptar ninguna de las medidas solicitadas alegando que “las aspiraciones de mayor intervención por parte del órgano electoral están plasmadas en los proyectos de Ley de Régimen Electoral y Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas...pero hoy tenemos una regla que cumplir, y no podemos aplicar una que desborde el contenido de la ley vigente, porque sería colocar a la JCE fuera del marco de la ley...” (Acta No. 30-2015).

Más recientemente, el magistrado Eddy Olivares Ortega sometió al Pleno del organismo

electoral una propuesta para que se discutiera la posibilidad de adelantar la emisión de la Proclama Electoral, y que, en el marco de la misma, se adoptaran una serie de medidas que entendía apropiadas para promover una mayor equidad en la competencia electoral. Esta propuesta está todavía pendiente de ser conocida por el Pleno de la Junta Central Electoral, pero a la misma no le auguramos un destino diferente de las anteriormente presentadas.

### Las perspectivas del proceso electoral

Como podemos ver, las perspectivas de un proceso electoral en el cual se pueda lograr una adecuada equidad electoral, no lucen muy promisorias. Aunque es probable que después que se dicte la Proclama Electoral se adopten algunas medidas simbólicas respecto del uso de los recursos del Estado o el acceso a los medios de comunicación estatal, estas disposiciones serían tan tardías y limitadas que tendrían poco efecto en fomentar una participación política equilibrada y justa. Ante una postura minimalista del órgano electoral en este aspecto, queda esperar que la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil puedan jugar un papel de vigilancia y moderación, que reduzca los efectos negativos que en el proceso político tiene una competencia desequilibrada.

Finalmente, en cuanto al proceso administrativo electoral, quisiéramos enfocar dos aspectos. En cuanto al escrutinio electoral, la Junta Central Electoral ha optado por implementar una solución tecnológica que podría resolver



satisfactoriamente las dificultades que en ese momento de la jornada electoral se suele suscitar, sobre todo en la fase conteo de votos y redacción del acta de escrutinio. Esos equipos están actualmente en prueba y esperamos que puedan estar definitivamente ajustados para su uso apropiado en las elecciones.

En relación al proceso de cedulaación, el próximo 15 de diciembre se cierra el plazo para sacar la nueva cédula, documento esencial para votar, y todavía quedan alrededor de 700 mil electores que no han sacado el documento. Aun cuando se amplíe este plazo, es muy probable que más de 500 mil personas se quedarán fuera del padrón electoral. A esta cantidad se añaden las personas beneficiadas por la ley 169-14, y que, de 55 mil casos registrados, alrededor de 10,000 han sacado la cédula de identidad y electoral. Esta problemática debe ser abordada oportunamente por la Junta Central Electoral, pues sin duda puede constituirse en otro elemento conflictivo del actual proceso electoral.



## ***Retos Institucionales y Perspectivas: Elecciones Dominicanas 2016***

**ROSARIO ESPINAL**

### **Habitación de la democracia electoral**

La República Dominicana tiene ya un largo período de democracia electoral. La transición se inició en 1978 y fue precedida por un gobierno civil autoritario (los 12 años de Joaquín Balaguer), no por un gobierno militar como en otros países de América Latina. Es decir, la democracia electoral dominicana es longeva para el estándar latinoamericano y no provino de una ruptura militar.

A pesar de los inconvenientes surgidos a través del tiempo en distintos procesos electorales, se ha podido organizar un sistema de registro electoral confiable, las contiendas electorales han contado con la participación de todos los sectores políticos, y la ciudadanía participa activamente en las elecciones. La población dominicana ha mostrado un alto nivel de identificación partidaria (entre los mayores de América Latina, por encima de 50% en la última década), y en elecciones presidenciales, alrededor del 70% de la población hábil ha votado.

Estos datos muestran el afianzamiento de la participación electoral a partir de 1978, y también, una vitalidad electoral con partidos de amplia simpatía, y hasta hace poco, electoralmente competitivos. Se ha producido una habitación o costumbre del acto de votar. Todo esto es favorable a la durabilidad de la democracia electoral.

Esa vitalidad partidaria y electoral tiene un antepasado en la histórica polarización de las que fueron las principales fuerzas políticas del país (PRSC, PRD, y luego el PLD), con sus correspondientes liderazgos caudillistas del post-trujillismo. En décadas más recientes, sin embargo, la polarización se ha fundamentado en los alineamientos clientelares, fuertemente enraizados en la sociedad dominicana, y promovidos por las élites; y también, en las gestiones administrativas del PRD y del PLD.

### **Desestructuración del sistema de partidos**

En la actualidad asistimos a la desestructuración del sistema de partidos que se conformó en las décadas de 1960 y 1970.



La muerte de Joaquín Balaguer eliminó el PRSC como actor fundamental de las contiendas electorales. Por el endoso de Balaguer al PLD en 1996, ese partido absorbió gran parte del voto balaguerista y logró convertirse en pocos años en una importante maquinaria electoral. La histórica polarización entre el PRSC y el PRD se reeditó entre el PRD y el PLD a partir de 2004.

Por otra parte, las deficientes gestiones gubernamentales del PRD, tanto en 1982-1986 como en 2000-2004 (ambos gobiernos ceñidos por crisis económica), redujeron las posibilidades electorales de ese partido, agravado por las luchas internas por el control partidario. El PRD post-Peña Gómez, con una amplia base electoral pero un liderazgo incompetente, se dividió y terminó claudicando ante un peledéismo empoderado para modificar la Constitución que permitiera la repostulación de Danilo Medina. El PLD ha quedado como el único de los partidos tradicionales, con amplio apoyo electoral.

En este contexto, el PRM aspira a convertirse en la segunda fuerza política con el apoyo de un segmento importante del electorado perredeísta, y el apoyo de aliados, pero es una organización aún en estructuración. Su futuro electoral permanece incierto, y a la fecha, no ha concitado el nivel de apoyo masivo que requiere para posicionarse desde ya como una gran fuerza política que permita reeditar el bipartidismo.

En el contexto actual de desestructuración del sistema de partidos, es de esperarse que surjan nuevas organizaciones y nuevas alianzas, aunque el predominio del PLD, que ocupa el espa-

cio político prácticamente como partido único, sirve de soporte a todo el sistema partidario.

En síntesis, de haber sido bipartidista o tripartidista, el sistema de partidos dominicano ha devenido en unipartidista, siempre con múltiples partidos minoritarios que aumentan en número, y tienden a permanecer en el tiempo por la rentabilidad económica o simbólica para sus dirigentes.

Es notorio que la mayoría de los partidos políticos dominicanos se tornaron conservadores en las últimas cuatro décadas, y muchos fueron colocándose al lado del PLD en las últimas dos décadas para usufructuar.

Aunque para intentar derrotar el PLD, anclado en el Estado, parecería obvio que la oposición se unifique, la desestructuración del sistema de partidos se convierte, paradójicamente, en un incentivo para la división. Es decir, en el vacío político que ha dejado el colapso electoral del PRSC y del PRD, se abren nuevas posibilidades de entrecruzamientos electorales.

Las fricciones en el PLD entre el danilismo y el leonelismo han debilitado la alianza conservadora que lo sustentó en el poder desde 1996, y el colapso del PRD ha dejado sin referente político el sector que, en sentido difuso, José F. Peña Gómez estructuró como la centro-izquierda.

La ultraderecha, encabezada por la Fuerza Nacional Progresista (FNP) trata de reposicionarse, recapturando una porción de los votantes



que pasaron del reformismo al PLD; mientras el sector más progresista, representado ahora por organizaciones como Alianza País, Alianza por la Democracia y Opción Democrática permanece en interrogante electoral y escaso de recursos.

A diferencia del PRSC y del PRD, el PLD ha podido sortear las tensiones caudillistas hasta la fecha porque el Comité Político ha jugado su papel de árbitro, pero las fricciones se van acumulando y agravando, se tornan más agrias y amargas. Las diferencias entre las dos figuras principales (Leonel Fernández y Danilo Medina) no son expresión de diferencias ideológicas, sino de la competencia caudillista por control del partido y del Estado.

Si hubiesen pensado en la institucionalidad democrática del país y del PLD, Leonel Fernández no hubiera cambiado la Constitución en 2010 en busca de nuevas repostulaciones, ni Danilo Medina la hubiese modificado en 2015 para su repostulación. Además, Fernández se hubiese retirado de la política electiva después de gobernar 12 años, porque muchos en su partido aspiran.

Los caudillos sirven para aupar organizaciones políticas, de eso hay amplia evidencia en la República Dominicana, pero no para institucionalizarlas. Actualmente, ni Leonel Fernández ni Danilo Medina pueden democratizar ni institucionalizar el PLD porque ambos luchan por controlarlo. El partido está tensado y frisado, y los pequeños cambios se producen cuando uno aplasta al otro.

La desestructuración del sistema de partidos no conduce necesariamente al colapso, pero sí lo debilita. A la fecha, hacia el 2016, se perfilan unas elecciones de baja competitividad real por la fortaleza económica, organizativa y política del PLD, y la debilidad en esos planos de todas las fuerzas de oposición que competirán.

### **Debilidad de la oposición**

La salida del PRD de la competencia electoral, deja al PRM la mayor masa de votantes disponibles para la oposición. Hay una base perredeísta que no va a votar por el candidato del PLD, aunque aparezca en la casilla perredeísta. Por eso el pacto PLD-PRD es favorable electoralmente al PRM. Pero no se gana elecciones sólo con esa masa a un partido como el PLD que ha mostrado grandes destrezas para permanecer en el poder.

El PRM no es una organización bien estructurada, ni tampoco lo es la Convergencia por un mejor país, y un proceso electoral genera muchas tensiones que deben procesarse rápidamente y con destreza política. De ahí que, para maximizar su potencial electoral, Luis Abinader tiene tres desafíos simultáneos, todos complejos, y todos coincidentes en el tiempo.

Primero, compactar y solidificar el PRM, ejerciendo un liderazgo sobre todos esos dirigentes acostumbrados a la falta de cohesión de liderazgo que caracterizó su participación en el PRD. Segundo, articular la diversidad de organizaciones y líderes que conforman la Convergencia, para evitar tensiones y desmembramientos, y



motivar más adhesiones. Tercero, organizar una campaña electoral de pocos errores. Cualquiera de estos tres factores que falle, disminuye las posibilidades competitivas del PRM ante un PLD constituido con poder avasallador.

Actualmente, con un PLD súper-empoderado en términos económicos e institucionales, la oposición (débil en organización, finanzas y liderazgo) apuesta a la segunda vuelta para intentar llegar al poder. El PRM asume que heredará un segmento importante de los votos perredeístas, y por tanto, quedará en segundo lugar; y los demás tendrán que plegarse en la segunda vuelta. Otros aspirantes presidenciales de la oposición asumen que quizás superarán el PRM, y por tanto, recibirán en segunda vuelta el apoyo de los perremeístas sin contaminarse con una alianza en primera vuelta que huelga a “más de lo mismo”.

Estos razonamientos tendrían validez si la fuerza política a la que se enfrenta la oposición (el PLD) no contara con tantos recursos económicos y políticos para desarrollar una campaña triunfadora. La inequidad electoral es grande.

La oposición necesita gran inteligencia política no solo para lograr una amplia coalición (si es que la logra), sino también para presentar al país un plan político que entusiasme la población y la motive a votar por ellos. La mera crítica al gobierno del PLD no será suficiente para entusiasmar a muchos. El país no vive un momento de crisis económica aguda que produzca un movimiento espontáneo de desesperación como sucedió en el 2004, y el presidente-can-

didato Danilo Medina no es particularmente impopular. Hay insatisfacción y desánimo político, pero hasta ahora, la carencia de opciones viables en la oposición ha beneficiado grandemente al PLD.

### Las ventajas del PLD

Las condiciones favorables al PLD en las elecciones de 2016 son varias:

Una, a cinco meses de las elecciones de 2016 no se vislumbra una crisis económica de magnitud que lleve la población de la insatisfacción a la desesperación. El petróleo registra bajo precio, las tasas de interés siguen bajas a nivel internacional, y la economía de Estados Unidos (principal socio comercial de República Dominicana) no está en recesión. Lo que podría reducir sustancialmente la actividad económica dominicana es la veda de productos de exportación a Haití (segundo socio comercial); pero el efecto negativo, de persistir esta situación, podría ser temporalmente matizado con dispositivos nacionalistas del Gobierno.

Dos, no existe un fuerte movimiento social de protesta que sirva de base para la emergencia de un liderazgo carismático sustentado en ese movimiento. En República Dominicana no se registran grandes movimientos sociales desde la década de 1980, y una parte importante de las fuerzas contestatarias con capacidad de torpedear el Gobierno (los choferes, por ejemplo) son parte integral del sistema clientelar que dispensa el Estado.



Tres, no existe un partido político fuerte (o coalición) que entusiasme mucho el electorado y genere confianza. El PRM trata de ocupar este espacio al heredar un segmento del electorado perredeísta, pero para lograrlo, tiene que solidificar su estructura organizativa a nivel nacional y forjar un liderazgo convincente que motive un amplio segmento del electorado. Los otros partidos de oposición son, electoralmente hablando, pequeños.

Cuatro, es muy difícil que las diferencias internas en el PLD se agudicen aún más y lleven a su fractura. Danilo Medina ha registrado alta aprobación, y eso ha servido de elemento aglutinador del peledéismo.

Cinco, no se vislumbra el surgimiento repentino de un liderazgo carismático que engrampe con el descontento de la sociedad, aún carente de movimiento social o partido fuerte que sirva de soporte. Generalmente eso ocurre cuando hay un colapso total de los partidos, que no es el caso dominicano porque el PLD sigue estructurado.

Dada la historia política dominicana de grandes formaciones partidarias, de no presentarse una crisis económica de magnitud que arrastre con el Gobierno, el país necesita una organización política sólida (un partido o una gran coalición), para competir electoralmente con el PLD y derrotarlo.

### **Elecciones sin controles adecuados**

Si comparamos la rapidez para cambiar la Cons-

titución este año con la imposibilidad de aprobar una nueva Ley Electoral y Ley de Partidos, es evidente que la clase política, y en específico el PLD, ha tenido poco interés en establecer reglas de juego claras o controles para mejorar la organización de los procesos electorales. Dos temas particularmente sensitivos han sido los controles sobre recursos financieros en campaña y el uso de los medios de comunicación.

En una democracia, el propósito principal del subsidio público a los partidos es reducir el financiamiento privado para limitar el poder de los grupos económicos sobre el gobierno y facilitar mayor acceso de la ciudadanía a las autoridades electas. En el caso dominicano eso no se ha logrado. El financiamiento público simplemente se sumó al privado y ambos operan sin las regulaciones debidas.

Veamos: 1) la Ley Electoral 275-97 que en el 1997 estableció el financiamiento público de partidos dejó intacto el financiamiento de personas privadas y no especifica los límites en las cantidades que pueden donarse; 2) el uso de los recursos del Estado con fines partidarios es ilegítimo pero se hace incluso de manera descarada; 3) la ley establece mecanismos de fiscalización de los fondos públicos que reciben los partidos, pero no hay institución del Estado que se atreva verdaderamente a auditarlos; 4) los partidos también obtienen dinero del erario público a través de las desvirtuadas ONGs que dirigen los legisladores; y 5) como si todo eso fuera poco, se sospecha que algunos partidos reciben dinero de fuentes ilícitas.



Nadie sabe exactamente la cantidad total de recursos públicos y privados que reciben los partidos políticos dominicanos. Ni siquiera sus dirigentes lo saben, porque además del extenso financiamiento a las organizaciones partidarias, los candidatos reciben aportes de manera directa que no necesariamente se registran en los libros de los partidos.

Todo este financiamiento sin adecuada regulación y supervisión ha convertido a los partidos políticos dominicanos en un gran negocio: tienen el subsidio más diversificado, constituyen una fuente de empleo para el rápido ascenso económico, no responden adecuadamente ante ningún organismo fiscalizador, y validan su existencia en nombre de una democracia que esos partidos no contribuyen a institucionalizar ni a mejorar.

La fiscalización de los partidos políticos es difícil porque además de su poder de coerción y chantaje, tienen un discurso bien elaborado para protegerse de los cuestionamientos públicos y evitar responder a las demandas de transparencia. Definen toda acción de fiscalización como una violación a la libertad de asociación política o como una muestra de revanchismo; además, las organizaciones partidarias se protegen entre sí porque se benefician del sistema corrupto en que operan. Y hay que agregar que el financiamiento político se ha descentralizado, en tanto los candidatos procuran sus propios recursos incluso al margen de sus partidos.

Cierto que los partidos políticos son muy importantes en una democracia. Pero para ser

parte de la democracia y contribuir a sostenerla, los partidos no pueden operar irresponsablemente haciendo y deshaciendo las leyes en función de sus cálculos y ventajas inmediatas, ni pueden financiarse con tantos recursos públicos y privados sin que existan mecanismos efectivos de control público.

Para las elecciones de 2016, el PLD cuenta con excesivos recursos económicos: los del Estado, la mayor parte del financiamiento público de partidos, y el financiamiento privado que siempre se dirige mayoritariamente hacia el partido que se perfila ganador. Por todas esas razones, esa inequidad en los recursos es significativa.

En cuanto a las instancias judiciales y administrativas encargadas de los procesos electorales, el Gobierno cuenta también con una gran ventaja. El Tribunal Superior Electoral y la Junta Central Electoral han sido conformados por el gobierno de mayoría peledista.

### **Clientelismo**

La República Dominicana se aboca este próximo año a presenciar el clientelismo electoral en toda su magnitud con gran inequidad, y sin ley electoral ni voluntad para regular el dispendio de recursos.

El 15 de mayo de 2016 se elegirán el presidente y vicepresidente, 32 senadores, 190 diputados, 20 diputados al PARLACEN con suplentes, unos 158 alcaldes y vicealcaldes con alrededor de 1,200 regidores y suplentes, unos 250 directores de juntas municipales y vice-directores



con más de 700 vocales. En total, unos 4,200 cargos electivos.

El clientelismo ha llevado a la proliferación de posiciones electas y no electas. Muchos de estos funcionarios no realizan funciones necesarias para la buena gestión gubernamental. Las posiciones existen para acomodar la gran cantidad de personas que buscan un cargo público.

Las elecciones dominicanas se han convertido en una compra y venta entre partidos y entre los partidos y la ciudadanía. Es una razón importante de porqué se hundió el PRSC y luego el PRD. El PLD reina porque dispensa favores a unos 15 partidos y a muchos movimientos de apoyo, además del vasto sistema asistencial que ha establecido en el Estado.

La República Dominicana no necesita 31 provincias y el Distrito Nacional con 32 senadores, ni tampoco 190 diputados. Costa Rica, por ejemplo, tiene más territorio que República Dominicana y sólo tiene 7 provincias, su sistema legislativo es unicameral (no hay senado), y la Asamblea Legislativa sólo tiene 57 diputados.

En promedio, un diputado costarricense representa alrededor de 84,200 personas, mientras un diputado dominicano representa alrededor de 54,600; y si combinamos diputados y senadores, cada legislador dominicano representa en promedio unas 46,500 personas. Costa Rica tiene 27 municipios, mientras República Dominicana tiene 158, con su consecuente nómina inflada de empleados municipales.

El aumento en la cantidad de provincias y municipios se justifica generalmente con el argumento de que en circunscripciones pequeñas hay más democracia porque hay más cercanía entre representantes y representados. Este argumento es falso en países como República Dominicana con un vasto sistema clientelar.

Pero, ¿están los dominicanos mejor representados en el Gobierno que los costarricenses porque hay más funcionarios electos? ¿Son los indicadores de bienestar social en República Dominicana mejores que en Costa Rica? No. Costa Rica sobrepasa a la República Dominicana en el índice de desarrollo humano, aunque Santo Domingo sobrepase a San José en grandes obras de infraestructura como torres, avenidas, túneles, elevados y el Metro.

Un sistema político ampliamente clientelar y corrupto como el dominicano reproduce el clientelismo y la corrupción en la medida en que se agranda el Estado; y la motivación para agrandarlo es precisamente incorporar más activistas políticos al sistema clientelar. De ahí que la característica del diseño geopolítico dominicano en las últimas décadas haya sido la fragmentación territorial para crear más posiciones electivas y administrativas.

Pero los municipios y las provincias dominicanas no necesitan tantos funcionarios ineficaces. Necesitan personal calificado que pueda planificar y ejecutar programas en beneficio de la población. Por ejemplo, los miembros de los directorios municipales, de los que se elegirán más de mil en 2016, aportan poco a sus comu-



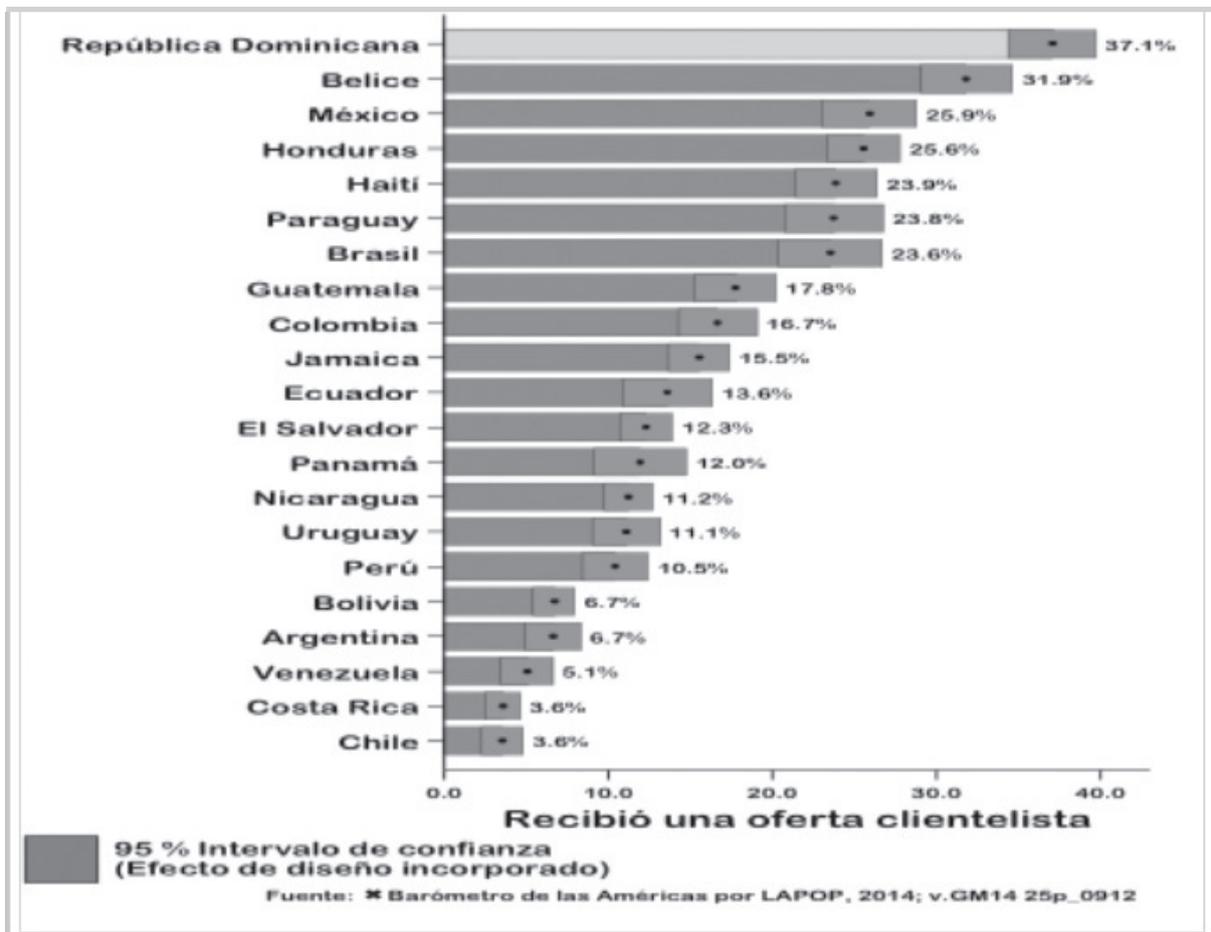
nidades, más allá de extender la red clientelar, porque generalmente no tienen capacidad técnica ni ejecutiva.

La descentralización ineficiente no resuelve los problemas sociales. Por eso tantas comunidades dominicanas protestan ante las carencias de agua, luz, servicios de educación y salud, la basura que se acumula y la delincuencia que azota. Siguen esperando que el Gobierno Central

Ellos no traen más democracia; expanden el clientelismo y la corrupción, y hacen el Estado más dispendioso e ineficaz.

Para ilustrar con datos empíricos la magnitud del clientelismo electoral, según los datos del Barómetro de las Américas 2014, República Dominicana encabeza la región en el porcentaje de la población que dijo haber recibido una oferta a cambio del voto, o conocer a alguien

TABLA 1



resuelva porque los gobiernos locales fracasan.

Elegir es un derecho democrático fundamental. Lo negativo es justificar la ampliación del funcionariado público argumentando democracia.

que recibió tal oferta (27%), y también en el porcentaje de la población que dijo tener o alguien en su hogar una tarjeta de solidaridad (38%).



## Conclusión

La democracia electoral está anclada en el sistema político dominicano, hay una habituación de la participación electoral, y el sistema de partidos fue estable por décadas aunque en los últimos dos años se ha acelerado el proceso de desestructuración. De los partidos grandes tradicionales, sólo el PLD conserva este estatus y se mantiene en el poder. La desarticulación de los partidos ha provocado un proceso de aglutinamiento de la clase política en torno al PLD para acceder a los beneficios del Estado. Partidos enemigos del pasado se han aliado en distintas coyunturas: PLD-PRSC, PLD-PRD, PRD-PRSC, e igual un sinnúmero de partidos minúsculos. El sistema político dominicano opera en la actualidad como unipartidista por tres razones claves: el PLD lleva muchos años en el poder, los otros partidos grandes se han fragmentado y aliado al PLD, y se multiplican las pequeñas ofertas partidarias. Las elecciones de 2016 serán las más inequitativas del período democrático que se inició en 1978. El PLD controla el Estado y la mayoría del financiamiento público de partidos. La oposición es precaria en recursos y en organización partidaria.

## Foro Político Social

El Foro Político Social busca establecer un espacio de diálogo y debate, organizado y sostenible en el tiempo, entre una pluralidad de actores representativos del cuadro político y ciudadano

nacional comprometidos con el cambio y la justicia social. Además el espacio se propone producir propuestas de agenda capaces de ser asumidas por actores democráticos dominicanos en sus respectivos campos de acción y responsabilidad social y política específica.

El eje común que debe articular el Foro Político Social es el acuerdo y compromiso político y ciudadano de

quienes participen en el foro en el fortalecimiento de un modelo de desarrollo democrático, incluyente y justo de un proceso reformador y modernizador del Estado Democrático de Derecho y una sociedad civil con una mayor fortaleza ciudadana, así como un sistema político genuinamente competitivo, transparente e institucionalmente fundado en valores democráticos.

El FPS es una iniciativa de la Fundación Ebert. El Dr. Wilfredo Lozano es el coordinador ejecutivo del espacio, quien junto al equipo de la FES y apoyado por un Comité Consultivo, están a cargo de los preparativos y funcionamiento del mismo. El FPS se organiza en un esquema de debates periódicos, sobre uno o varios aspectos de la agenda nacional.

### **Pie de imprenta**

Fundación Friedrich Ebert  
Calle Wenceslao Alvarez No. 60,  
Zona Universitaria, Santo Domingo,  
República Dominicana  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

### **Responsable**

Sarah Ganter  
Directora FES Cuba  
Tel: +1 809-221-8261

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los/las autores/as, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.