

# 50 años de construcción democrática

República Dominicana  
de 1961 a 2011

**Julian Valdés, coordinador**

DEMOCRACIA



OBSERVATORIO POLÍTICO  
DOMINICANO



**50 años de construcción democrática  
República Dominicana de 1961 a 2011**

**FUNDACIÓN GLOBAL  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

Institución privada sin fines de lucro dedicada a formular propuestas innovadoras de naturaleza estratégica sobre temas de interés nacional, elevar la calidad del debate nacional y elaborar políticas públicas para la gobernabilidad y el desarrollo económico y social del país.

50 AÑOS DE CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA  
REPÚBLICA DOMINICANA DE 1961 A 2011

JULIÁN VALDÉS, COORDINADOR

LEOPOLDO ARTILES, JULIO CÉSAR VALENTÍN,  
SAMUEL ARIAS ARZENO, JUAN ALFREDO  
BIAGGI LAMA, ESTHER AGELÁN CASASNOVAS,  
ROBINSON CUELLO, VÍCTOR MATEO, MARÍA  
MENDOZA, SERAFINO DE LA CRUZ, DOMINGO  
MATÍAS, FIDIAS ARISTY, WILSON CASTILLO,  
PEDRO LUIS CASTELLANOS

50 años de construcción democrática : República Dominicana de 1961 a 2011 / Julián Valdés, coordinador. -- Santo Domingo : Fundación Global Democracia y Desarrollo FUNGLODE; Observatorio Político Dominicano – OPD, 2014. 169 p.

ISBN: 978-9945-412-93-2

1. Democracia-República Dominicana 2. República Dominicana-Historia-1961-. I. Valdés, Julián, coord.

LC JL1136

Dewey 321.8

© Editorial Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo  
Av. Pedro Henríquez Ureña 58, La Esperilla, Santo Domingo,  
República Dominicana, [www.editorialfunglode.com](http://www.editorialfunglode.com)  
Marzo de 2014

Título: 50 años de construcción democrática  
República Dominicana de 1961 a 2011

Coordinador: Dr. Julián Valdés

Autores

Leopoldo Artilles, Julio César Valentín, Samuel Arias Arzeno, Juan Alfredo Biaggi, Esther Agelán Casasnovas, Robinson Cuello, Víctor Mateo, María Mendoza, Serafino de la Cruz, Domingo Matías, Fidias Aristy, Wilson Castillo, Pedro Luis Castellanos

Corrector: Modesto Cuesta

Ilustración de portada: Mary Navarro

## Contenido

Introducción	
Julián Valdés	9
I. Notas sobre la conceptualización del Estado dominicano	12
Leopoldo Artiles	13
II. Sociedad civil y políticas sociales en República Dominicana	43
Pedro Luis Castellanos	44
III. Los partidos políticos dominicanos	50
Wilson Castillo	61
IV. El Poder Legislativo en el proceso democrático posdictadura	68
Julio César Valentín	69
V. Cincuenta años del derecho dominicano, 1961-2011	80
5.1. Evolución histórica del derecho civil	
Samuel Arias Arzeno	81
5.2. Evolución histórica del derecho comercial	
Juan Alfredo Biaggi Lama	85
5.3. Evolución histórica del proceso penal dominicano	
Esther Elisa Agelán Casanovas	95
5.4. Evolución histórica del derecho inmobiliario o de tierras	
Robinson Cuello Shanlatte	101
VI. Medio siglo de transformación del gobierno local, 1961-2011	107
6.1. Descentralización y desarrollo del cabildo dominicano	
Serafino de la Cruz	108
6.2. Descentralización y desarrollo local	
Domingo Matías	123

6.3. Gobierno local: la arritmia democracia-eficacia	
Fidias Aristy	130
VII. Políticas públicas en retrospectiva, de 1961 a 2011	135
7.1. Cincuenta años en la línea del tiempo	
de las políticas sociales	
María Altagracia Mendoza	136
7.2. Propiedad intelectual: su evolución después	
del tiranicidio	
Víctor Mateo	157
Perfil de los autores	164

## Introducción

Entre los días 23 y 31 de mayo de 2011, el Observatorio Político Dominicano (OPD) realizó cinco paneles bajo el título “El proceso democrático dominicano a cincuenta años de la dictadura (1961-2011)”, en los que reflexionó sobre distintos aspectos del desarrollo institucional de República Dominicana, en ocasión del quincuagésimo aniversario del ajusticiamiento del dictador Rafael Leónidas Trujillo Molina.

El evento tuvo como ponentes a destacados especialistas y actores de primer orden en las áreas objeto de análisis y contó con la participación activa de legisladores, jueces, funcionarios, municipalistas, activistas de la sociedad civil, investigadores, académicos y estudiantes. Las intervenciones principales resumieron años de investigación, experiencia y profundas convicciones de sus autores.

El texto *50 años de construcción democrática República Dominicana de 1961 a 2011*, recoge las ponencias de esos paneles. Como lo etéreo de la palabra hablada y la continua libación de las aguas del Lete<sup>1</sup> amenazaban con difuminar tan importantes aportes al estudio de la institucionalidad dominicana posdictadura, el OPD quiso cristalizarlos en este texto. Con él, tanto los asistentes a la actividad como los interesados en el tema, tendrán acceso permanente al caudal de conocimientos y experiencias que se compartieron durante esa semana.

---

<sup>1</sup>En la mitología griega, Lete es el río de Hades cuyas aguas causan el olvido.

¿Cómo han evolucionado las principales instituciones políticas del país? ¿Cuál es el balance institucional cincuenta años después del ajusticiamiento de Trujillo? Para contestar estas y otras preguntas, el texto ha sido dividido en siete capítulos. El primero aborda el tema del Estado dominicano, en el cual, el doctor Leopoldo Artiles analiza su “lenta mutación” desde lo que considera un Estado neopatrimonial autoritario a un Estado neopatrimonial democrático-modernizante.

El segundo capítulo está dedicado a la sociedad civil. El doctor Pedro Castellanos describe y analiza el proceso de conformación de la sociedad civil en República Dominicana “en diferentes momentos y modelos de nuestro desarrollo”, su relación con el Estado y su participación en los procesos vinculados con las decisiones sobre políticas públicas.

El tercer capítulo se consagra al análisis del sistema de partidos de República Dominicana. El profesor Wilson Castillo reflexiona sobre la continuidad, los avances y retrocesos, los retos y desafíos de los partidos políticos dominicanos desde 1961.

En el capítulo cuarto, el senador Julio César Valentín describe el rol del Poder Legislativo en los procesos de reforma constitucional posdictadura. Analiza, además, las atribuciones del Congreso, su productividad y el ejercicio legislativo en general.

El Poder Judicial y el ejercicio del derecho en República Dominicana es el tema abordado en el capítulo quinto. Los magistrados Samuel Arias, Juan Alfredo Biaggi y Esther Agelán Casanovas, junto al reconocido abogado Robinson Cuello, presentan la evolución del derecho civil, comercial, penal e inmobiliario desde 1961 a 2011.

El capítulo sexto está consagrado al examen de las transformaciones del gobierno local desde el tiranicidio hasta el año 2011. Los licenciados Serafino de la Cruz, investigador del OPD; Domingo Matías, reconocido municipalista e investigador, y el doctor Fideas Aristy, entonces secretario general de la Liga Municipal Dominicana, enfocan sus análisis en el proceso de descentralización, la construcción de capacidades en los cabildos y la eficientización de los servicios municipales.

El capítulo séptimo se dedica al análisis de las políticas públicas. De modo específico, la socióloga María Altagracia Mendoza repasa las

políticas sociales implementadas en República Dominicana después de Trujillo, mientras que el licenciado Víctor Mateo revisa el camino recorrido en materia de propiedad intelectual.

Este texto ha sido posible gracias al esfuerzo mancomunado de todo el equipo de investigadores del OPD, en especial los coordinadores Serafino de la Cruz, Wilson Castillo, Alfonso Jáquez, Diana Pérez Rubiera, Leopoldo Artilles y Dilenia Medina. Agradecemos también el trabajo de transcripción de Glenys Comas, Montserrat Castillo y Junior Santana.

DR. Julián VALDÉS

Director Observatorio Político Dominicano

# I

## Notas sobre la conceptualización del Estado dominicano

---

## RESUMEN

En este trabajo trataremos de visualizar la evolución del Estado dominicano a partir del final del trujillato como un proceso complejo y contradictorio durante el cual, con avances y retrocesos, sufre una lenta evolución desde su forma de Estado neopatrimonial democrático restringido (autoritario) –con las inercias propias de las dinámicas que lo caracterizaron durante las tres décadas de dictadura trujillista– a una forma de Estado neopatrimonial democrático debido al fortalecimiento de sus componentes “republicanos”. Es decir, son las fuerzas internas y externas las que inducen a que el Estado sea más coherente con sus fórmulas constitucionales republicanas, determinando con ello la orientación de su evolución hacia un Estado de derecho, entendiendo por “república” un concepto que, desde Montesquieu y otros clásicos del pensamiento político, como es el caso de Kant, significa institucionalización de las siguientes distinciones:

- 1) la distinción entre lo público y lo privado,
- 2) el balance de los poderes del Estado,
- 3) el imperio de la ley, lo cual es incompatible con lo que sería el predominio del poder de individuos sobre otros, y el poder de grupos específicos capaces de privatizar o convertir en algo “propio” lo que por definición es “público”.

Nótese que a pesar de que en este trabajo se utilicen términos como evolución y cambio del Estado dominicano, estos no fundamentan argumento alguno acerca de la transición, pues ello implicaría detectar los mecanismos que posibilitan dicha transición. Este es un punto que, aunque interesante, no se aborda aquí, lo que no excluye conservarlo en la agenda de problemas pendientes de estudio.

### **Breves notas sobre el Estado dominicano durante la dictadura de Trujillo: el modelo neosultanista de Estado**

En el marco de la historiografía dominicana, el colapso del régimen trujillista en 1961, a raíz del ajusticiamiento de quien fuera su cabeza principal, Rafael Leónidas Trujillo Molina, dictador de República Dominicana durante 31 años (1930-1961), es asumido como una nueva fase en el desarrollo del Estado dominicano, caracterizada por el nacimiento de distintos proyectos políticos y sociales definidos, en general, por una emergente voluntad entre los diversos grupos y estamentos sociales de orientarse hacia la construcción de un nuevo Estado, un nuevo régimen capaz de garantizar mayores libertades y derechos que, por no disponer de un mejor vocablo, podría calificarse como democrático.<sup>2</sup> Cuando desaparece físicamente el tirano, la maquinaria estatal en términos administrativos, políticos y coercitivos, es mucho más compleja que la que él había heredado en 1930, después de la primera ocupación norteamericana del país entre 1916 y 1924, así como después del tercer gobierno del caudillo Horacio Vásquez. Es así como en 1961, como consecuencia del magnicidio y el exilio definitivo de los parientes del tirano, hay un Estado con una base económica incrementada por la expropiación y nacionalización-estatización de los numerosos bienes y propiedades del tirano y sus familiares, con doce ingenios de azúcar, 37 industrias de

---

<sup>2</sup> Véase Franco Pichardo, F. (1992). *Historia del pueblo dominicano* (tomo II). Santo Domingo: Ediciones del Instituto del Libro; Vega, B. (s/f). “La era de Trujillo, 1930-1961”, y Moya Pons, F. “La lucha por la democracia, 1961-2004”, en Moya Pons (Coord) (2010). *Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Academia Dominicana de la Historia, Ediciones Doce Calles.

diversos ramos y grandes extensiones de tierra. Era también un Estado frágil en términos de legitimidad producto de su escasa capacidad para implementar el ejercicio de la autoridad y las leyes con instrumentos de gobernabilidad democrática y, sobre todo, debido a su precario contenido republicano.

El Estado de entonces estaba constituido por un conjunto de agencias y aparatos de poder que, aunque consignaba las fórmulas republicanas de organización de la democracia moderna en un plano formal (separación-distinción entre lo público y lo privado, y distinción y autonomía de los diferentes poderes del Estado), en los hechos y manifestando lo que se podría llamar “organigrama oculto”, actuaba como una organización más inclinada a:

- 1) la violación de las libertades civiles y públicas, expresada fundamentalmente en la dificultad de establecer normas transparentes de reemplazo pacífico y alterno de las autoridades representativas, o sea, elecciones libres, abiertas, transparentes y competitivas, reforzando la tendencia a la instauración de la dictadura personalista como forma de ejercicio del poder;
- 2) la concentración del poder de toma de decisiones en la persona que ocupaba el Poder Ejecutivo: el presidente de la República, confiriéndole este factor muchas posibilidades de devenir en dictador, restándole de hecho autoridad a las otras esferas de poder nominal del Estado –Poder Legislativo y Poder Judicial;
- 3) el distanciamiento con respecto a la sociedad civil y, en general, a la población del país, impidiendo la participación de estas en los procesos de diseño de políticas, toma de decisiones y de rendición de cuentas;
- 4) la captura efectiva de las instancias de decisión del Estado por parte de grupos minoritarios de poder con acceso privilegiado a la información estratégica sobre los procesos de toma de decisiones, generando en los hechos una privatización de lo público;
- 5) el frecuente uso de la fuerza o coacción física directa por medios policiales y militares, la simple eliminación física de los opositores

al régimen, para resolver y prevenir los conflictos, revelando así una profunda incapacidad de tender puentes de diálogo, consulta y negociación pacífica entre las autoridades y la población.

La calificación “neosultanista” que hace Jonathan Hartlyn (2008, pp. 44-45) del régimen y del Estado durante la dictadura de Trujillo es muy lúcida y nos permite proceder a una calificación nueva de las fases de desarrollo del Estado dominicano a partir de la desaparición de la dictadura trujillista. El neosultanismo es una forma “primaria” de patrimonialismo que no admite procedimientos ni reglas propias de la democracia:

Weber señala que todo gobierno patrimonial conlleva ciertos elementos de arbitrariedad. Sin embargo, “donde (la autoridad patrimonial) opera principalmente sobre la base de la discrecionalidad, se llama sultanismo. La transición es indudablemente continua [...]”. Linz ha definido más a fondo el concepto de sultanismo como una forma distorsionada de gobierno autoritario basado en el gobierno personal, donde la lealtad está basada en una mezcla de miedo y recompensas [...]. El “sultán” ejerce su poder sin limitaciones, a su propia discreción, sin obstáculos ideológicos ni normas burocráticas... no existe una “semioposición”, aunque esporádicamente se permita una “pseudo-oposición”.

Para englobar conceptualmente tanto los rasgos citados como los rasgos emergentes, en la literatura de ciencias políticas sobre el Estado dominicano se ha utilizado el concepto de “neopatrimonialismo”,<sup>3</sup> que, aplicado a una descripción y explicación de la dinámica organizacional

---

<sup>3</sup> “El neopatrimonialismo posee dos características esenciales: (1) la centralización del poder en manos del gobernante, que busca reducir la autonomía de sus seguidores mediante la generación de lazos de lealtad y dependencia, generalmente a través de complejos vínculos de tipo patrón-cliente; (2) la falta de distinción entre los intereses públicos y privados y los propósitos dentro del gobierno. En cuanto a tipo-ideal, el neopatrimonialismo puede distinguirse claramente de aquellos regímenes que se basan en una autoridad racional-legal y en leyes impersonales, así como de aquellos regímenes que se autolegitiman a través de medios ideológicos” (Hartlyn, 2008, p. 40).

del Estado, da cuenta –en parte– de las características 2, 3 y 4 de lo que hemos denominado “organigrama oculto”. Cuando se evalúa el neopatrimonialismo en relación con la democracia, se inhibe el desarrollo y la protección de los derechos ciudadanos y el respeto estricto a la ley y a su formulación más sistemática: la Constitución; se refuerza un patrón de dominación presidencialista que se apoya en un sistema de partidos con liderazgos personales que se alimenta de la relación patrón-cliente persistente en el gobierno, la cual, a su vez, impregna al Estado privilegiando a los grupos cercanos al poder presidencial y del partido, excluyendo así a la mayoría; y, finalmente, los conflictos no se definen en términos programáticos ni ideológicos.

Consideramos que este concepto nos sirve para describir el Estado dominicano a lo largo de su historia durante los cincuenta años siguientes a la muerte de Trujillo, suponiendo a la vez que en dicho continuo podemos distinguir etapas de su desarrollo complejo y contradictorio que indican los efectos de fuerzas que han estado operando para mover esta maquinaria hacia un punto de mayor consistencia con las formas e ideales republicanos. A estos efectos, consideremos la definición de “república” y su derivado “republicanismo”.

### **Conceptos de república y republicanismo: su compleja relación con la democracia**

La primera exposición sistemática moderna sobre el concepto de “república” la encontramos en el filósofo político Montesquieu, quien, en su texto *Del espíritu de las leyes* (1980, p. 8), afirma lo siguiente sobre el gobierno de tipo republicano:

[...] el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano [...]. Cuando en la república el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia [...]. El pueblo, en la democracia, es en ciertos conceptos el monarca [...] No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere.

La voluntad del soberano es soberana. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son, pues, fundamentales en esta forma de gobierno.

En otras palabras, observamos por primera vez aquí la relación entre la república y la democracia. Esta última supone por principio que el soberano (que Montesquieu califica como “monarca”, aunque monarca sin “monarquía”) es el pueblo, y la soberanía del pueblo es ejercida a través del voto.

Más adelante, J. J. Rousseau refuerza en su texto *El contrato social* una idea ya presente en Montesquieu: el balance entre los poderes del Estado a partir de una distinción básica: quien hace la ley no debe ser quien la ejecuta, estableciendo la distinción entre los poderes legislativo y ejecutivo.<sup>1</sup> La idea republicana se extenderá entonces hasta un punto que es central: el de la misma soberanía, ya que el ordenamiento político del Estado estará fundado en el concepto de que el pueblo es, en última instancia, el soberano, pero es también objeto de la soberanía, o sea, el pueblo gobierna y es gobernado; de ahí que sea necesario abrir la distinción entre lo público y lo privado e incorporar la noción de “representación”.

Ahora bien, el filósofo alemán Immanuel Kant no tiende a identificar, sino más bien diferenciar a la república de la democracia, distinguiéndose así de Montesquieu, lo que tal vez responda al tipo de pregunta que, según Abellán (1998, p. XXIII), se formula Kant:

La cuestión de la forma de gobierno, del cómo se gobierna, desplaza en Kant a la pregunta clásica por la mejor forma de Estado. Como forma de

---

<sup>1</sup> A este respecto, Rousseau se expresa claramente en dicho texto: “No es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo distraiga su atención de las miras generales para dirigirla hacia los objetos particulares. Nada es tan peligroso como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos, pues hasta el abuso de las leyes por parte del gobierno es menos nocivo que la corrupción del legislador, consecuencia infalible de miras particulares, toda vez que, alterando el Estado en su parte más esencial, hace toda reforma imposible. Un pueblo que no abusara jamás del gobierno, no abusaría tampoco de su independencia. Un pueblo que gobernara siempre bien, no tendría necesidad de ser gobernado”. *El contrato social o Principios de derecho político*, Libro III, Capítulo IV, De la Democracia, pp. 105-106, Ediciones ElAleph.com, 1999.

gobierno, el republicanismo se contraponen al despotismo que Kant encuentra tanto en el Estado paternalista de la ilustración como en la democracia.

De hecho, Kant lleva este principio de distinción entre forma de Estado (autocracia, aristocracia y democracia, poder del príncipe, de la nobleza, del pueblo) y forma de gobierno (republicanismo y despotismo) hasta sus últimas consecuencias, de forma tal que son posibles diversas combinaciones entre forma de gobierno y de Estado. Pero lo importante a considerar aquí es que, según Kant,

[...] de las tres formas de Estado, la democracia es, en el sentido propio de la palabra, necesariamente un despotismo, porque funda un poder ejecutivo donde todos deciden sobre y, en todo caso, también contra uno (quien, por tanto, no da su consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden; esto es una contradicción de la voluntad general consigo misma y con la libertad (1998, pp. 18-19).

Ciertamente, el argumento de Kant sufre de una suerte de hiper-logicismo (nada extraño en pensadores de la época), toda vez que las democracias que se han basado en el principio representativo que él postula como necesario para fundar una república que garantice la libertad, el imperio de una sola legislación y la igualdad ante la ley, se alejan significativamente del riesgo de constituirse en despotismos. Este argumento negativo sobre la democracia de Kant no era tan excéntrico, de hecho era compartido por una gran cantidad de pensadores, entre ellos el mismo Rousseau, quien no consideraba la democracia como un régimen viable en sentido estricto. En este tenor, y considerando la distinción entre gobierno como órgano ejecutivo-administrativo, y el soberano, o sea, el pueblo, Rousseau afirmaba:

Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios

públicos siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie (1999, p. 106).

Como se puede ver, Rousseau plantea el dilema que emerge cuando se hacen coincidir conceptualmente, así como para fines prácticos, las condiciones de gobernante y gobernado, de soberano y de súbdito en un mismo sujeto. Ahora bien, lo cierto es que si bien no podemos considerar estas nociones como válidas en la actualidad, las mismas señalan pertinentemente un problema que hoy denominamos con términos como los de gobernabilidad y gobernanza, que precisamente destacan los desafíos que enfrenta la gestión democrática de lo público, garantizando a la vez derechos fundamentales que cobran realidad en el ámbito de lo privado. En otras palabras, las preocupaciones expresadas tanto por Kant como por Rousseau pueden interpretarse hoy como legítimas interrogantes en torno a la viabilidad de la democracia y la superación de los riesgos del despotismo, y que aluden desde una perspectiva también actual precisamente a lo que el republicanismo y la república pueden ofrecer para construir democracias viables, representativas, garantes de derechos (o bien, constituidas como Estados de derecho) y concebir, pues, la unidad indisociable entre los conceptos de república y de democracia.

En este sentido, la república moderna es una construcción compleja y diversa, admite varios significados en la medida en que se aborda el tema de las fronteras entre lo público y privado, que serán diferentes en cada caso bajo observación. Obsérvese que desde el principio de los tiempos modernos la república no solía oponerse como concepto precisamente a la democracia, sino a la monarquía, oposición que fue debilitándose no tanto por la discusión referida al abordaje que Kant y Rousseau construyen con respecto a la república y la democracia, sino por los cambios sociales y políticos que han ido dislocando lo que por mucho tiempo se concibió como una clara distinción conceptual. Al decir de Bobbio,

[...] la distinción entre la monarquía y la república pierde su significado original. En un primer momento, monarquía es el gobierno de uno solo; república, en el sentido maquiaveliano de la palabra, el gobierno de

muchos, o con más precisión, de una asamblea. Hoy, después de que en las monarquías, comenzando por la Iglesia, el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía, que se vuelve primero constitucional y luego parlamentaria, se ha transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada durante siglos: es una forma mixta, mitad monarquía y mitad república. No por casualidad Hegel contempla en la monarquía constitucional de su tiempo la nueva encarnación del gobierno mixto de los antiguos. Al llegar a este punto, la distinción entre la monarquía y la república se diluye tanto que en los tratados de Derecho Constitucional que todavía la utilizan es inútil encontrar un criterio convincente de distinción entre una y otra (2006, pp. 148-149).

Por lo pronto, y en lo que cabe a la relación o distinción entre los conceptos de república y democracia, pese a que deben tenerse en cuenta las diferencias entre ambos, en la actualidad la república está asociada a la democracia en la medida en que el modelo de “república aristocrática” no se puede sostener en un contexto donde los valores de la igualdad y la equidad y los paradigmas de la participación y representación descartan medidas de privilegio en el marco de los regímenes republicanos, aun cuando empíricamente se puedan comprobar desigualdades en los planos social y económico, pues estas se visualizan como limitaciones a ser superadas en el horizonte de tiempo y sentido de la república democrática.

Es de singular importancia considerar de nuevo el papel que la ley habrá de cumplir en el funcionamiento de la república, pues en la medida en que predominan los valores de la igualdad y la equidad, se precisa de que estos sean expresados en normas de carácter jurídico, en leyes que los avalarán como derechos y valdrán por igual para cada ciudadano. En consecuencia, se puede afirmar que si el pueblo es definitivamente la instancia principal de soberanía para lo que se entiende como democracia, la ley constituye definitivamente la instancia de soberanía para un concepto puro de república, constituida la ley como fuente de la libertad, y esta no en el sentido restringido de libertad “negativa” de

algunas ramas del liberalismo, sino la libertad ciudadana constituida y legitimada en el Estado de derecho.<sup>2</sup>

Por lo demás, si para la república democrática es vital el voto para generar la representación política soberana, en los tiempos actuales eso supone la existencia de un sistema de partidos políticos que haga posible el reemplazo alternado y pacífico de las autoridades, así como la conversión de las demandas sociales, económicas y políticas más significativas en políticas públicas implementadas desde el gobierno. Como bien dice Maurice Duverger en su texto ya clásico:

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección (1961, pp. 15-16).

En República Dominicana, la inexistencia de un sistema de partidos plural y competitivo después de la desaparición del partido único durante el trujillato, el Partido Dominicano, obstaculizó, durante el período 1961-1966, la conformación de una clase política capaz de dirigir políticamente la nación, lo cual implicó, a su vez, la dificultad de establecer mecanismos institucionales de control y balance de los poderes del Estado como el de la oposición política legal y la competencia entre liderazgos y programas de gobierno político-partidarios. Los siete meses

---

<sup>2</sup> “De acuerdo con la doctrina republicana más clásica, las leyes en un Estado adecuado, especialmente las leyes de una república, crean la libertad de que disfrutaran los ciudadanos; las leyes no transgreden esa libertad, ni siquiera de una forma que pueda ser luego compensada. La perspectiva asumida por los republicanos emerge de su concepción de ciudadanía o civitas. La ciudadanía es un estatus que necesariamente solo puede darse bajo un régimen legal apropiado. Como señala Mauricio Virola, comentando la tradición republicana, ‘el aspecto básico de la civitas es el Estado de derecho.’” Pettit, P. (2004). *Liberalismo y republicanismo*, p. 124.

del primer gobierno libremente elegido después de más de treinta años de dictadura, el de Juan Bosch –quien fue llevado a ocupar la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), organización de ideología liberal-democrática, de la cual fue uno de sus fundadores durante su exilio en Cuba– tuvieron poco efecto en materia de desarrollo institucional. Ahora bien, este breve gobierno sí constituyó un factor considerable en el desarrollo de una conciencia política democrática que se manifestó en la insurrección constitucionalista de abril de 1965, frustrada por la segunda ocupación norteamericana al país durante el siglo xx.

### **Del trujillismo al balaguerismo: primeras aperturas del aparato de Estado despótico**

El pacto que puso fin a la Guerra de abril de 1965, y cuya consecuencia inmediata fue el ascenso al poder del doctor Joaquín Balaguer, líder del Partido Reformista (PR) –tras ganar al profesor Juan Bosch, líder del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), las elecciones acordadas con las fuerzas de ocupación y la Organización de Estados Americanos (OEA)–, dio lugar a la aparición y lento desarrollo de una democracia restringida, de fuerte componente autoritario, de carácter neopatrimonial, estableciendo un tipo de Estado democrático restringido neopatrimonial.

Visto esto, el balaguerato (término con el cual designamos el régimen de Balaguer, fundamentalmente en sus primeros doce años, 1966-1978) podría considerarse “como la transición de un régimen neosultanista autoritario –como fue el de Trujillo– a uno neopatrimonialista autoritario proclive a la incorporación de fórmulas republicano-democráticas”. En este período, el componente democrático estuvo fuertemente subordinado al patrimonialista y autoritario (herencia del trujillato, pues muchas de sus prácticas y muchos de sus personeros sobrevivieron en el régimen de Balaguer), representado por un liderazgo presidencialista y carismático significativamente apoyado en el poder militar, sustentado en una estructura estatal cuyos poderes legislativo y judicial eran solo nominalmente independientes.

En contraste con el trujillato, durante el balaguerato hubo cierto desarrollo de instancias de la sociedad civil y el Estado que marcaron grandes diferencias entre el segundo y el primero. En primer lugar, en virtud de la profundización del proceso sustitutivo de importaciones, cuyo inicio se produjo durante el trujillato y fue aprovechado sustancialmente por el dictador para su enriquecimiento personal, se constituyó un empresariado industrial nativo de tamaño considerable, que creció en conjunto con el empresariado comercial y financiero y, según algunos autores, subordinado a estos.<sup>3</sup> Por otro lado, bajo el balaguerato se estableció una vinculación fuerte entre el empresariado nativo y el capital extranjero, como lo comprueba el sociólogo Wilfredo Lozano.<sup>4</sup> Asimismo, según este mismo investigador, se inició un crecimiento de las clases medias que generó efectos sociales y económicos significativos:

El primer aspecto que debe llamarnos la atención es el papel de las clases medias. Las mismas se expandieron en el período 1966-1978, ampliando su esfera de influencia social y fortaleciendo su poder económico. Esto produjo al menos dos consecuencias importantes en el plano político. La primera es que dicho grupo social de hecho logró influenciar a los partidos y el sistema político en el paquete de demandas sociales que los actores políticos proponían a la sociedad [...]. Así mismo, condujo al régimen a una política de cooptación de sectores medios, a partir del lugar central que para la expansión y sobrevivencia de dicho sector social ocupaba el Estado (1998, p. 84).

Si bien se puede alegar que este desarrollo fue dependiente del Estado, que no solo contribuyó con el marco legal que le dio viabilidad,

---

<sup>3</sup> Ver artículo de Leopoldo Artilles Gil (1986) "Ideología de la burguesía industrial dominicana (1963-1976). Análisis de su discurso político". *Estudios Sociales* 65 (julio-septiembre).

<sup>4</sup> "... tras el reformismo, desde el Estado se estimuló un proceso de relativa modernización de la burguesía tradicional dominicana que determinó un cambio en sus patrones de comportamiento político y económico. Al estimular la industrialización sobre las premisas referidas, el Estado facilitaba la estructuración de un sector industrial relativamente importante, aunque este mantuviera su dependencia del capital comercial y del gran capital internacional" (Lozano, 1985, p. 107).

sino que también aportó las divisas necesarias por vía del control de casi el 70 % de la producción y exportación de azúcar, convirtiéndolo en cliente de muchas de las actividades y ramas desarrolladas por el empresariado, lo cierto es que esta situación está muy lejos del control monopólico sobre la economía ejercido por el trujillato, el cual, así como desarrolló la riqueza nacional para el provecho de Trujillo, su familia y sus pocos asociados, también castró el desarrollo de un empresariado nacional relativamente independiente.

Por otra parte, aun con la tensión existente entre las instancias estatal y social, durante el balaguerato se desplegó significativamente el espacio de lo público como lugar de deliberación; en otras palabras, se expandió y transformó la opinión pública mediante el creciente ejercicio del derecho a la libre expresión y la libertad de prensa consagrados constitucionalmente. Repetimos que este desarrollo no estuvo libre de tensiones y de frecuentes intentos de acallar a la prensa, e inclusive de asesinatos de connotados periodistas, lo que desdice de la impresión de que se respetase completamente el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, pues durante todo el período persistieron riesgos de violación y represión de dicho derecho.

Pero, insisto, las diferencias con el trujillato en este aspecto son tajantes. Trujillo ejercía un absoluto control sobre la prensa y reprimía las diferencias de opinión de manera mucho más intensa y excluyente. Durante el balaguerato, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por ejercer control y censura, la prensa logró desarrollarse bajo un esquema de libre empresa y dentro de las oportunidades existentes en un régimen encabezado por un Estado que, ante las presiones internas y externas, debía ceder paso al ejercicio, aún parcial, de determinadas libertades públicas. La prensa logró desempeñar un papel relevante en la expresión de ideas alternativas y opositoras al régimen.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Una muestra de lo que significó el trujillato en estos términos, y que lo diferencia del balaguerato, es lo que a continuación se refiere sobre el control que el régimen de Trujillo ejerció sobre el sector campesino, pero que igual se extendía a la sociedad en su conjunto: “Los campesinos recuerdan con temor el control opresivo del Estado sobre el habla, los elaborados mecanismos de vigilancia y las horribles consecuencias que podía

No se puede soslayar un aspecto fundamental del Estado dominicano en este momento: la fuerte gravitación del liderazgo presidencial en la persona de Joaquín Balaguer, constituyéndose en un factor de poder con autonomía relativa respecto a las demás instancias de poder de la sociedad dominicana, con un fuerte apoyo en el sector militar, lo cual sustenta la hipótesis de Lozano de que en el régimen balaguerista asomó el bonapartismo como una característica distintiva.

Algo similar se puede afirmar que ocurrió en el terreno político. A pesar de la fuerte represión contra los partidos de izquierda –cuyo derecho a la asociación y participación política legal estuvo conculcado hasta muy tarde en el período de los doce años– y contra los partidos de centroizquierda y centroderecha –a los cuales incluso dentro de la legalidad se les acosaba y obstruía de acuerdo a los intereses coyunturales del régimen–, y a pesar de la escasa credibilidad de las instituciones del sistema electoral que, puestas al servicio del régimen y sumadas al apoyo militar, lograron dos reelecciones consecutivas a base del aislamiento forzoso de las fuerzas de la oposición legal; con todo y eso, es evidente que durante el balaguerato se logró construir una oposición política que, al final del período, inauguraría, con el ascenso del PRD al poder en 1978, la emergencia de un sistema multipartidista con tendencia a la bipolarización (Jiménez Polanco, 1999, pp. 189-198).

---

tener el menor lapsus lingüístico. No solo expresiones de oposición política, sino cualquier ocurrencia verbal podía tener consecuencias tristes. Quizás más desconcertante aún era el conocimiento de que los conocidos, amigos, vecinos y aún anteriores esposos(as) podrían denunciar a uno, quizás con falsa información, para obtener beneficios del régimen o simplemente debido a celos o animosidad. La vigilancia era, según se dice, más intensa en los pueblos, reflejando la mayor presencia del Estado allí, la facilidad con que se implantaban espías (por ejemplo, como mendigos, limpiabotas o empleados de compañías), y la mayor frecuencia de manifestaciones y reuniones políticas controlados por el Estado. Otras manifestaciones opresivas de control discursivo bajo Trujillo eran las virtualmente obligatorias placas, fotografías y botones con la imagen de Trujillo que podían encontrarse probablemente en la mayoría de los hogares dominicanos durante el régimen. Muchos dicen que si un guardia veía que no había manifestación alguna de este tipo en tu hogar, tú podrías ser sospechoso” (R. Lee Turits, 2003, pp. 228-229).

## Del balaguerismo a la “apertura democrática”

La implosión de los elementos que garantizaban la estabilidad en el mediano plazo al régimen balaguerista, mas no así en el largo plazo, creó la crisis que terminaría con el mismo por la vía electoral. Para Lozano (1998, p. 87), fueron tres las rupturas en el modelo de dominación básico del régimen que explican esta transición o desplazamiento:

- a) la pérdida de legitimidad frente al campesinado, que constituyó una base social del régimen desde 1966;
- b) la quiebra en los apoyos empresariales y oligárquicos, la primera, por los bloqueos que el régimen impuso a su crecimiento una vez alcanzado un grado de desarrollo crítico, y la segunda, por los intentos de reforma agraria que inició Balaguer desde 1972;
- c) las fricciones dentro de las Fuerzas Armadas debido a los bloqueos que las facciones militares identificadas con el caudillismo balaguerista imponían a las demás facciones estancadas en términos de ascenso, rango y poder.

Con el ascenso al poder del Partido Revolucionario Dominicano, encabezado por el hacendado Antonio Guzmán como presidente de la República, se fortalecieron en un primer momento las libertades civiles y políticas mediante algunas medidas dispuestas por el nuevo gobierno: la liberación de los presos políticos, el levantamiento de los impedimentos de reingreso al país de personas exiladas por razones políticas, el reconocimiento legal de los partidos de izquierda. De igual forma, se fortaleció la libertad de prensa y se efectuó un relativo saneamiento de la jerarquía militar con la puesta en retiro de los altos oficiales politizados.

Una característica importante que se introduce en el sistema político dominicano a partir de este momento es la conformación de un sistema de partidos políticos de carácter competitivo, sin que esto signifique que no habrá, en lo adelante, signos de esporádicos retrocesos, como lo veremos en el período posterior de diez años de gobierno (1986-1996) de Joaquín Balaguer. Tampoco estamos afirmando que en este período se

establecen los mecanismos institucionales que garanticen la competitividad del sistema de partidos, mecanismos que habrán de conformarse y consolidarse años después con las reformas del sistema electoral. Lo importante aquí es señalar que a partir de entonces se inicia un proceso de modernización del sistema de partidos políticos que, en la medida en que incorpora la competencia como valor y procedimiento, va dejando atrás el sistema de partido único, característico de la dictadura, y el sistema no competitivo con un partido dominante, característico de la administración balaguerista de los primeros doce años.

Esto último es de mucha trascendencia para el argumento que desarrollamos en este trabajo: la emergencia de un sistema competitivo de partidos constituye un factor relevante de desarrollo republicano, pues, en primer lugar, hace posible la oposición política como un patrón institucional y legal que funciona como balance de poder en el juego que se despliega entre el(los) partido(s) de gobierno y los partidos que están fuera de este y que asumen la función de monitorear, supervisar y criticar las acciones del primero. Esto supone aceptar la distinción entre lo privado y lo público, pues en teoría, el juego transparente entre gobierno/oposición incentiva la transparencia de lo público y desincentiva la privatización de lo público, rasgo recurrente en sistemas políticos caracterizados por sistemas de partidos no competitivos.<sup>6</sup>

Es decir, “en este punto nos encontramos en presencia de un modelo de Estado neopatrimonialista democrático, con todo lo que implica esta noción en términos de «hibridez» y «contradictoriedad»”, pues como se supone en la teoría, el patrimonialismo no cuaja con la democracia republicana, más bien, el desarrollo pleno de esta es inhibido por el primero. Ahora bien, como asevera Hartlyn (2008, pp. 42-43), es la realidad misma de los sistemas políticos que se construyen en sociedades como la dominicana, en las cuales coexisten formas de dominación

---

<sup>6</sup> Sabemos que estamos incurriendo por necesidad en una simplificación extensa, pero que no ignora las complejidades señaladas por la literatura sobre partidos políticos y sistemas de partidos. En ese sentido, remitimos al texto de Giovanni Sartori (2005), Caps. 6 y 7. También al texto ya clásico de Maurice Duverger (1961), libro segundo, Cap. 3, y por supuesto, al libro de Jacqueline Polanco (1999), primera parte, Cap. 3.

patrimonialistas con formas de representación republicana y de participación democrática, la que exige la aplicación de este concepto híbrido:

El neopatrimonialismo y la democracia coexisten en tensión y conducen a regímenes híbridos o no consolidados. Los regímenes neopatrimoniales varían respecto a la medida en la cual respetan tres elementos claves de la democracia: la participación, la inclusividad y el Estado de derecho. Pueden ser vistos como más o menos democráticos en la medida en que respeten los derechos de los grupos a organizarse y a expresar sus puntos de vista sin enfrentar la opresión, permitan que las fuerzas de oposición compitan en las elecciones en las cuales las boletas son contadas de manera justa y no debiliten o manipulen la justicia o abusen del Estado de derecho.

Sin embargo, en última instancia, este tipo de democracia muchas veces parece sostenerse sobre la buena voluntad del líder, que es limitada por el miedo a la inestabilidad política o a las presiones locales o internacionales, más que a acuerdos sobre un conjunto de “reglas de juego” democráticas. La mejora de estos tres elementos centrales de la democracia requeriría de un debilitamiento del neopatrimonialismo. Hasta que eso ocurra, la democracia política permanece frágil debido a las actitudes y al comportamiento de los principales actores políticos y a la debilidad de la intermediación política efectiva y el Estado de derecho.

Estas condiciones destacadas por Hartlyn resuenan en el argumento de Lozano sobre la fragilidad institucional que ha marcado al Estado dominicano entre 1966 y 1996, y en el argumento de Artilles (2005) respecto a las dificultades experimentadas por el Estado para lograr mayor coherencia entre el marco constitucional –que lo define como una democracia funcional republicana– y las prácticas clientelistas y patrimonialistas –que lo han definido realmente en este período. Huelga añadir en este punto que lo que llamamos “Estado de tipo patrimonial democrático” en razón de las políticas de reconocimiento y ampliación de las libertades civiles y políticas se caracteriza, en el caso dominicano, por políticas de expansión del gasto público orientadas a dinamizar la economía para la creación de empleos. Sin entrar en las limitaciones que de hecho enfrentó esta

política, sobre todo en el primer período de gobierno del PRD –que se expresó principalmente en un aumento considerable del empleo público, y no tanto del empleo en el sector privado–, es interesante anotar que esta es una de las características que justifican la calificación de “populista” que Lozano, entre otros, atribuye a este tipo de configuración del Estado.

Los dos períodos de gobierno del PRD se constituyeron en una suerte de prueba histórico-empírica de la tesis sobre los límites que impone el neopatrimonialismo a la democracia. Si bien es verdad que bajo las administraciones del PRD el país experimentó una afirmación de libertades sin precedentes desde el breve gobierno de Juan Bosch en 1963, también es cierto que no hubo en estas dos administraciones reformas sustantivas de la maquinaria del Estado que tendieran a limitar sus rasgos neopatrimonialistas. Solo hubo un cambio significativo en la segunda de las administraciones, y fue el distanciar al Estado de un rol activo en la economía, a raíz de las políticas de ajuste estructural implementadas en la primera mitad de los años ochenta para resolver, bajo la presión y guía del Fondo Monetario Internacional (FMI), los problemas de la deuda pública y el déficit fiscal. Pero en lo que se refiere a reformas institucionales del aparato administrativo sugeridas desde los años sesenta, como la institucionalización de la carrera administrativa y el establecimiento de reglas de transparencia para el control de los gastos del Gobierno, no hubo avance significativo y, como lo demostró el fenómeno de la corrupción que se denunció en ambas administraciones, así como los abusos del poder represivo del Estado en que se incurrió –sobre todo en la segunda administración, cuando se hizo frente a los movimientos de protesta contra las medidas de ajuste–, el Estado seguía respondiendo a lo que Lozano denomina como “matriz autoritaria” de dominación estatal (Lozano, 1998, pp. 77-78).

### **Retrocesos y avances en el desarrollo del Estado dominicano: los diez años de Balaguer y las administraciones del PLD y del PRD**

La crisis social y económica alumbrada por el proceso de ajuste estructural tuvo como precio la derrota del PRD en las elecciones de 1986

y el retorno al poder del caudillo moderno por excelencia durante este período: Joaquín Balaguer Ricardo.

A esa victoria de Balaguer siguieron dos reelecciones sucesivas: 1990 y 1994. La primera en condiciones de fuertes cuestionamientos sobre su limpieza, y la segunda con un período trunco negociado tras una seria crisis poselectoral, originada también en ese tipo de cuestionamientos.

Aunque no podemos calificar esta fase del Estado dominicano como de un retroceso total a la forma neopatrimonial autoritaria con democracia restringida, sí se observa una parcial regresión, en tanto que el Partido Reformista Social Cristiano, con su jefe a la cabeza, Balaguer, trató de reinstaurar un estilo de gobierno fuertemente centrado en la autoridad del presidente y, en consecuencia, un uso altamente discrecional del poder político-estatal, solo limitado por la fuerza de los sectores empresariales, de los sectores populares movilizados y de una naciente sociedad civil organizada que, a veces junto con instancias de los otros sectores, trató de impulsar medidas de reformas del Estado orientadas a modificar las políticas públicas, como fueron los casos de la política educativa y la política laboral.<sup>7</sup>

Los tres períodos de gobierno del doctor Balaguer, correspondientes a los diez años, se caracterizaron por la concertación de pactos económico-sociales y de diálogos intersectoriales, en los cuales jugaron un rol de importancia las autoridades de la Iglesia Católica.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Nótese que el Código Laboral que está vigente hoy, y que reemplazó al viejo código que se remontaba al trujillato, fue promulgado en 1992 (Ley No. 16-92), a raíz de largas sesiones de debate y concertación entre representantes del Gobierno, del sector empresarial y del sector laboral. En cuanto a la educación, fue en 1992 cuando se aprobó el Plan Decenal de Educación 1992-2002, uno de cuyos resultados fue la nueva Ley General de Educación que se promulgaría en 1997.

<sup>8</sup> Debe señalarse: (1) el Pacto de Solidaridad Económica, acordado entre el sector empresarial, el gobierno y el sector sindical en agosto de 1990, a raíz de la crisis electoral y política de mayo de 1990; (2) el Pacto por la Democracia, acordado entre el doctor José Francisco Peña Gómez y el doctor Joaquín Balaguer en agosto de 1994, para encontrar una salida a la crisis política electoral de 1994. Una consecuencia muy importante de dicho pacto fue el proyecto de reforma del sector justicia, que finalmente arrancarían en 1996, con el nuevo Consejo Nacional de la Magistratura. Una experiencia más temprana de concertación fue la del Diálogo Tripartito (convocado a raíz del paro cívico organizado por la Conferencia de las Organizaciones Populares el 9 de marzo de 1988, en el cual estarían

Se puede decir entonces que en este período, como producto de la especial configuración de fuerzas sociales, políticas y económicas, y de las presiones internacionales que promovían las reformas de los gobiernos para garantizar condiciones óptimas de gobierno en un mundo cada vez más sujeto a los impactos de la globalización económica, el régimen se vio forzado, en ocasiones contra la voluntad del propio Balaguer, a abrir espacio a los debates sobre la reforma y modernización del Estado.

Entre los acontecimientos que marcaron esta ruta figuran dos crisis político-electorales serias: la de 1990, en la cual compitieron como fuerzas principales el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), liderado por el profesor Juan Bosch, y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), liderado por el doctor Joaquín Balaguer; y la de 1994, cuando el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), encabezado por el doctor José Francisco Peña Gómez, y de nuevo el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), dirigido por el doctor Balaguer, conformaron los partidos políticos de importancia de esas elecciones.

Los resultados de ambas elecciones, aparentemente favorables al doctor Balaguer, fueron muy cuestionados debido a la detección de numerosas irregularidades, dando apoyo a acusaciones de fraude. Aunque Balaguer logró salir ileso de las crisis subsiguientes a las elecciones, ya desde su juramentación como presidente de la República durante la primera, comenzó a verificarse en la sociedad dominicana un proceso de movilización civil que impulsaba la reforma del sistema electoral, aunque sin mucho éxito. Durante la segunda crisis, el esquema de poder en el cual Balaguer y su partido se sustentaban se desmoronó, propiciándose así importantes reformas en los sistemas electoral y judicial que permitirían un proceso electoral confiable en 1996 y abrirían al Partido de la Liberación Dominicana (PLD) –ya no liderado por Juan Bosch, sino por quien entonces emergió como nuevo líder de un bloque importante del mismo, el doctor Leonel Fernández Reyna– las puertas hacia poder. Se inició así

---

representados el empresariado, los sindicatos y el Gobierno). Fue notoria la participación de la Iglesia Católica como instancia mediadora, a través de monseñor Agripino Núñez Collado (Betances, 2009, pp. 262-277).

una transición condicionada por el apoyo que el doctor Balaguer y su partido dieron al PLD en la segunda vuelta de las elecciones de 1996.<sup>9</sup>

En el período 1996-2000 se inició con fuerza un proceso de modernización y reforma del Estado con la asistencia de diversos organismos internacionales, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual tuvo los siguientes resultados inmediatos:

- a) Se logró implementar un proyecto de capitalización de las empresas estatales con participación de capital privado, con resultados diversos, que posibilitó reformas en los sectores eléctrico, aeroportuario y de suministro de agua potable.
- b) Las agencias con funciones de recaudación de impuestos se unificaron en una sola instancia, tras la creación de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), fruto de la fusión en un solo organismo de la Dirección de Rentas Internas y la Dirección de Impuesto sobre la Renta.
- c) Se eficientizó el servicio de organizaciones que regulaban el transporte, la expedición de pasaportes y de documentos de identidad.
- d) Se impulsó la reforma del sector judicial, como consecuencia de los acuerdos alcanzados con el Pacto por la Democracia de 1994.
- e) Se creó la Secretaría de Estado de la Mujer, mediante la Ley No. 86-99, con el fin de diseñar e implementar las políticas públicas destinadas a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.
- f) Se impulsó la organización del sector cultural público con la promulgación de la Ley General de Cultura No. 41-00.

La mayoría de estas reformas se conservaron en la administración del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), presidida por el ingeniero Hipólito Mejía durante el período 2000-2004, pero dada la fuerte

---

<sup>9</sup> Una de las reformas importantes del sistema electoral negociada en 1994 fue el establecimiento del balotaje –o elecciones con segunda vuelta–, que impuso la regla de que para ganar en primera vuelta se debe obtener el 50 % más uno del total de los votos emitidos; de no ser así, las dos fuerzas punteras concurren a una segunda vuelta.

crisis bancaria de 2003, que produjo un déficit cuasifiscal considerable, hubo un retroceso en las reformas del sistema eléctrico, pues dos de las grandes distribuidoras volvieron a manos del Estado, en una situación en la que era difícil concebir una inversión de tal proporción por parte del Gobierno. Pero se debe reconocer que en el período 2000-2004 se continuó con el ciclo de reformas con los siguientes resultados (Mejía Ricart, 2002):

- a) Se creó la Secretaría de Estado de Cultura, con el fin de organizar bajo una única dirección las agencias estatales y los programas dedicados a la política cultural que existían de manera separada o pertenecían a otras secretarías, culminando así los trabajos de la Comisión Presidencial de Cultura, que había trabajado en dicho proyecto desde la administración anterior.
- b) Se creó la Secretaría de Medio Ambiente, mediante la Ley No. 64-00, con el fin de diseñar e implementar las políticas públicas orientadas a la preservación del ambiente y el desarrollo sostenible, aglutinando todas las agencias y programas existentes en otras dependencias del Estado.
- c) Se dio un impulso significativo a la descentralización político-administrativa, con la creación de nueve regiones de desarrollo mediante el Decreto No. 685-00. Para satisfacer las necesidades de un gran segmento de la población, que no eran debidamente atendidas bajo el anterior esquema de gobierno local, se creó la provincia de Santo Domingo y con ella, tres municipios, dando inicio a la reforma territorial del Distrito Nacional.
- d) Se creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Pobreza, con facultades para organizar de manera sistemática todo lo referente a la asistencia social.
- e) Se hizo un esfuerzo sostenido para cumplir con la Ley No. 14-01 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- f) Se promulgó la Ley General de Salud No. 42-01, que crea el Sistema Nacional de Salud y da paso al desarrollo del Sistema de Seguridad Social.

Aunque estas no son todas las medidas tomadas por las dos administraciones, hemos escogido aquellas que manifiestan la asunción de principios que dan lugar al surgimiento de un nuevo tipo de Estado que habría de coronarse, conceptualmente al menos, con la nueva Constitución de 2010, que define al Estado dominicano como un Estado social y democrático de derecho.

Estos avances que, por lo menos en la letra, cubren dos administraciones de partidos políticos diferentes, manifiestan a la vez que ha prevalecido un espíritu de continuidad en el Estado dominicano a la hora de implantar las correspondientes reformas y programas de modernización, algo singular para un Estado que no se ha caracterizado por dar continuidad a políticas públicas fundamentales y estratégicas.

Debe señalarse que esta política de reformas continuó en los períodos 2004-2008 y 2008-2012, bajo administraciones del Partido de la Liberación Dominicana. Brevemente señalaremos que durante ambas se implementó un ambicioso proceso de reforma institucional en los sectores de planificación, gestión financiera, presupuesto y gerencia de recursos humanos, que implicó la promulgación de las siguientes leyes (Mercedes Contreras, 2008, p. 3):

- a) Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.
- b) Ley Orgánica de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- c) Ley que regula el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
- d) Ley Orgánica de Presupuesto.
- e) Ley de Compras y Contrataciones.
- f) Ley de Crédito Público.
- g) Ley de Tesorería.
- h) Ley de Control Interno.
- i) Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.
- j) Ley de la Función Pública y de la Secretaría de Administración Pública.

- k) Ley de Autonomía de la Dirección General de Aduanas.
- l) Ley de Autonomía de la Dirección General de Impuestos Internos.

Como se puede observar, ha habido un gran esfuerzo por parte de la sociedad dominicana en su conjunto (clase política, sociedad civil organizada), así como de la comunidad internacional, a través de sus programas de cooperación,<sup>10</sup> a pesar de que los resultados no han sido del todo convincentes, sobre todo cuando se comprueba que a pesar de los avances logrados en términos de legislación (de los cuales todavía hay puntos pendientes), persisten viejas prácticas que mantienen al país ocupando posiciones muy bajas en aspectos de institucionalidad como los de transparencia, control interno, rendición de cuentas, percepción de corrupción pública, etcétera.

Ahora bien, es pertinente considerar lo que estas reformas representan en cuanto al reforzamiento del carácter republicano del Estado dominicano.

Por un lado, se evidencia la aparición de nuevas secretarías que reorganizan el aparato estatal a fin de orientar con mayor claridad y eficiencia determinados ámbitos de política pública: Secretaría de Estado de Cultura, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Secretaría de Estado de Administración Pública, Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo; Secretaría de Estado de la Mujer, Secretaría de Estado de Hacienda, Secretaría de Estado de la Juventud. Estas dependencias abordan aspectos como las políticas enfocadas en la promoción de la ciudadanía cultural, las orientadas a promover la equidad de género de manera universal, las de sostenibilidad ambiental y las políticas institucionales dirigidas hacia la calificación, promoción y mejora de los recursos humanos en la administración pública, atendiendo a criterios de carrera, mérito y servicio, entre otras. Es evidente la tendencia a convertir al Estado en una organización al servicio de objetivos de

---

<sup>10</sup> Es notable el esfuerzo e inversión hechos por los organismos de cooperación internacional para el desarrollo (radicados en Estados Unidos y la Unión Europea), y aun de entidades no gubernamentales de países como Holanda, Canadá, España y Bélgica para apoyar los procesos de reforma y modernización del Estado dominicano.

desarrollo integral de la población, así como la mejoría de sus propias estructuras institucionales para hacerlas más capaces de brindar apropiadamente los servicios a la ciudadanía, atendiendo a mecanismos de rendición de cuentas.

Pero estas tendencias de las que dan cuenta estos esfuerzos de codificación y reorganización de la actividad estatal no necesariamente se corresponden con las prácticas de los agentes del Estado en cualquiera de las administraciones analizadas.

Se sigue presentando en este aspecto la disonancia entre la “institucionalidad formal”, indicada en estos nuevos cuerpos de leyes, reglamentos y decretos que ordenan un repertorio de procedimientos y acciones acordes con el espíritu del Estado democrático y la república democrática moderna, y la “institucionalidad informal”, que da cuenta de las prácticas reales que transcurren a contrapelo de lo establecido por las nuevas normas institucionales formales. Según afirma Mercedes Contreras (2008, p. 2),

En República Dominicana prevalece claramente la informalidad institucional, en contradicción con la formal, a la que anula y sustituye en los hechos (PNUD, 2008). Ejemplos de instituciones informales son la cultura política, con sus manifestaciones de paternalismo y clientelismo (Duarte et al., 1998), y la confianza recíproca, importante para disminuir los costos de transacción y aumentar el capital social (Putnam, 1993).

Más aun, el predominio de la informalidad institucional en el caso del Estado dominicano, lo mismo que en el resto de los estados de América Latina, pone en tela de juicio la consolidación de la democracia, según propone el politólogo argentino Guillermo O'Donnell. De acuerdo con este autor, en las democracias latinoamericanas prevalece el hecho de que la institucionalidad informal interfiere en el funcionamiento de la institucionalidad formal, aunque rechaza que este sea en sí el problema, pues esa distancia entre la institucionalidad formal e informal también se encuentra en democracias (o poliarquías, término que toma de Dahl para designar las democracias modernas) “viejas”. De

hecho, para él no es la falta de institucionalización lo que caracteriza a las nuevas “poliarquías”:

El principal argumento es que, contrariamente a lo que sostiene la mayoría de los teóricos contemporáneos, el problema de muchas nuevas poliarquías no es su falta de institucionalización. Antes bien, la forma en que los politólogos conceptualizan usualmente algunas instituciones nos impide reconocer que esas poliarquías tienen en realidad dos instituciones extremadamente importantes. Una muy formalizada, pero intermitente: las elecciones; la otra informal, permanente y generalizada: el particularismo (o clientelismo, definido ampliamente). Un hecho importante es que, en contraste con períodos autoritarios anteriores, el particularismo existe ahora en una delicada relación de tensión con las reglas e instituciones formales de lo que yo llamo “el paquete institucional completo” de la poliarquía. Estos argumentos plantean una serie de asuntos que en el futuro voy a analizar con el detalle y matiz que se merecen. En el presente caso mi propósito es suministrar algunos elementos de lo que considero revisiones necesarias en la agenda conceptual y comparativa para el estudio de todas las poliarquías existentes, especialmente de aquellas “institucionalizadas informalmente” (O’Donnell, 2002, p. 312).

A la luz de estas reflexiones, podemos proponer una denominación de lo que sería una tercera fase de la evolución del Estado dominicano que tendría la siguiente formulación: “Estado neopatrimonialista democrático-modernizante”, para recoger los esfuerzos de reforma, que todavía son limitados por la presencia de prácticas particularistas-clientelistas que siguen apoyando el componente neopatrimonial del mismo, en tensión con las demandas de modernización y reforma para acentuar los componentes auténticamente republicanos-democráticos vigentes en las nuevas leyes y esquemas de reorganización del aparato estatal.

La persistencia del elemento neopatrimonial en estos tres “modelos” que amplifican las fases por las que ha transcurrido la evolución del Estado dominicano después del trujillato, trae a la palestra un argumento del sociólogo Wilfredo Lozano (1998). Según él, a pesar de que

en el período 1961-1996 hubo dos momentos importantes de cambio político: la transición postrujillista (1961-1966), con desenlace de régimen bonapartista, y luego la transición de un régimen autoritario bonapartista a un régimen democrático populista con débil institucionalidad democrática (1978-1982), en el transcurso de esos cambios se ha mantenido la matriz autoritaria que limita las posibilidades de democratización profunda del régimen.

A nuestro juicio, el argumento de Lozano es extensible hasta el día de hoy y se expresa en los modelos que hemos formulado en el aspecto neopatrimonial –recordemos que todo patrimonialismo político es en sí autoritario– que no acaba de ser superado por los esfuerzos de modernización y reforma del Estado dominicano.

## CONCLUSIONES

Basándonos en el estudio de una parte de la bibliografía dominicana respecto a la evolución del Estado dominicano y de los esfuerzos de reforma y modernización, además de los cambios políticos que se han concretado, manifestando tanto tendencias hacia la democratización como la limitación de estas por la presencia y persistencia de estructuras y prácticas propias del componente neopatrimonial de la organización política y social del Estado dominicano, hemos propuesto un modelo de tipos de Estado que se corresponden con las fases de la evolución del mismo a partir de la caída del trujillato.

Atendiendo a criterios de periodización determinados, aunque sin suponer una dinámica subyacente de desarrollo hacia formas “superiores” de Estado, y sin apelar a la noción de transición, estos tipos o modelos propuestos son los siguientes:

- a) Estado neopatrimonialista autoritario proclive a la incorporación de fórmulas republicano-democráticas. Con esta designación hemos englobado, sobre todo, la forma general del Estado durante las tres primeras administraciones del doctor Joaquín Balaguer, los llamados doce años.

- b) Estado neopatrimonialista democrático. Con esta designación hemos abarcado la forma general del Estado en las dos administraciones del Partido Revolucionario Dominicano (1978-1986), y parcialmente las tres administraciones de Joaquín Balaguer (1986-1994), señalando los retrocesos transitorios que se produjeron en estas administraciones, sin modificar las principales características del modelo.
- c) Estado neopatrimonialista democrático-modernizante. En este renglón incluimos la forma del Estado predominante en las diferentes administraciones de gobierno a partir de 1996, indicando también la recurrencia de retrocesos y de permanencia del componente neopatrimonialista, que en todas las fases se ha readecuado a las reconfiguraciones del Estado.

Hemos propuesto además, que estos tipos o modelos de Estado se diferencian entre sí porque contienen diferente grado de presencia de elementos propiamente “republicanos” en su estructura, queriendo significar con ello que en estas formas o tipos de Estado se expresan los esfuerzos de segmentos de la ciudadanía y la clase política –algunos exitosos, otros fallidos, otros incompletos por la persistencia de dinámicas de retroceso– de imprimirle un contenido republicano al Estado dominicano, independientemente de que esto esté claramente formulado en sus discursos, en los cuales predomina el concepto de “democracia”.

Queremos insistir en que no hemos adoptado un modelo dinámico de evolución, sino más bien un modelo, si se quiere, descriptivo y estático de lo que suponemos como retratos de esos momentos o fases que podemos distinguir comparativamente, haciendo observaciones de lo que parece emerger en cada una, de manera distintiva, con respecto a las otras. Describir un modelo dinámico implicaría identificar mecanismos específicos que expliquen la manera como han ocurrido los cambios que han movido al Estado dominicano de un modelo a otro. Esta sería una tarea pendiente en nuestra investigación sobre la conformación e historia de objeto tan espinoso y complejo como lo es el Estado dominicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, Joaquín (1998). "Sobre el concepto de república". En Kant. I. *Sobre la paz perpetua*, Immanuel Kant. Presentación de Antonio Truyol y Serra y traducción de Joaquín Abellán. Madrid: Tecnos.
- ARTILES, L. (1986). "Ideología de la burguesía industrial dominicana (1963-1976). Análisis de su discurso político". *Estudios Sociales* 65 (julio-septiembre).
- \_\_\_\_\_ (2005). "El Estado dominicano del siglo XX". *Revista Global* 2 (4).
- BETANCES, E. (2009). *La Iglesia Católica y la política del poder en América Latina: el caso dominicano en perspectiva comparada*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- BOBBIO, Norberto (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUVERGER, M. (1961). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HARTLYN, J. (2008). *La lucha por la democracia política en la República Dominicana*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- JIMÉNEZ Polanco, J. (1999). *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*. Santo Domingo: Centenario.
- KANT, Immanuel (1998). *Sobre la paz perpetua*. Presentación de Antonio Truyol y Serra y traducción de Joaquín Abellán. Madrid: Tecnos.
- LOZANO, W. (1985). *El reformismo dependiente*. Santo Domingo: Taller.
- \_\_\_\_\_ (1998). Transiciones pos autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana. En Wilfredo Lozano, ed. (1998). *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- MEJÍA Ricart, T. (2002, 11 de octubre). La reforma del Estado en la República Dominicana. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- MERCEDES Contreras, A. (2008, 4-7 de noviembre). La economía política de la reforma institucional en la República Dominicana. Ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- MONTESQUIEU (1980). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- OVEJERO, F., Martí, J. L. y Gargarella, R. (Comp.) (2004). *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- O'DONNELL, G. (2002). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva sociedad* 144 (180-181).

- PETTIT, Philip (2004). "Liberalismo y republicanismo". En *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad 115.
- SARTORI, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- TURITS, R. L. (2003). *Foundations of Despotism. Peasants, the Trujillo Regime and Modernity in Dominican History*. Stanford: Stanford University Press.

# II

## Sociedad civil y políticas sociales en República Dominicana

---

Me siento tentado a iniciar este ensayo desde su enfoque a partir de las concepciones sobre el desarrollo, y particularmente sobre el desarrollo entendido como modernización y sus consecuencias económicas y sociales.

El enfoque de desarrollo como modernidad nos llegó vinculado a las ideas de Rostow y a la presencia norteamericana. Posteriormente se mezcló con las estrategias de contrainsurgencia en el marco de la guerra fría y predominó –aun en la época en que las tesis de crecimiento hacia adentro de la CEPAL tomaron fuerza en el continente e introdujeron las ideas keynesianas y neokeynesianas– hasta que las ideas neoliberales nos llegaron a fines de los ochenta y se hicieron hegemónicas a partir de los noventa, con su perspectiva de predominio del mercado y apertura comercial internacional. Sin embargo, estas ideas de modernización todavía sobreviven como trasfondo de muchas de las concepciones dominantes sobre los modelos de desarrollo porque son funcionales con la necesidad de desarrollo de mercados urbanos para la producción empresarial local y también para los importadores.

En ese contexto conceptual y político, la cultura local (sus valores e instituciones tradicionales) era considerada una barrera para el progreso. La transformación cultural era parte del progreso y eso implicaba asumir patrones culturales que eran propios de sociedades y países considerados desarrollados. Aun no hemos pasado balance completo de las consecuencias negativas que estos prejuicios trajeron a nuestros países.

No voy a insistir en esto porque terminaríamos en otra cosa que no es el tema que me han solicitado, aunque me fascina el tema de los modelos

de desarrollo y sus implicaciones en las políticas sociales. Me parece un enfoque que nos ayudaría mucho a comprender la dinámica de nuestras sociedades, así que voy a introducirlo para entender lo que queremos plantear sobre las políticas sociales y el papel de la sociedad civil.

Más que hablar de las políticas sociales propiamente dichas, lo que voy a intentar es analizar el proceso de cómo se fue conformando en diferentes momentos y modelos de nuestro desarrollo eso que hoy llamamos sociedad civil, y cómo fue participando en los procesos que tienen que ver con las decisiones sobre políticas públicas.

Vamos a iniciar después del ajusticiamiento de Trujillo, no desde la llegada de Colón. Nos parece que en ese momento ocurrió realmente un cambio cualitativo en la sociedad dominicana, que comenzó todo este proceso modernizador iniciado poco antes en muchos otros países del continente. Nos gusta considerar que desde entonces, nuestro prolongado e inconcluso proceso de transición democrática ha estado dominado por la competencia entre dos proyectos modernizadores: uno popular, con énfasis en la inclusión social y la equidad, y otro de corte predominantemente liberal, que pone énfasis en el desarrollo empresarial y el crecimiento del PIB en general.

Como sabemos, esta competencia no siempre ha sido pacífica. El derrocamiento de Juan Bosch y los doce años de Balaguer son ejemplos de la violencia que trajo consigo el predominio temporal de las corrientes conservadoras.

También conviene recordar que estos enfoques y proyectos no siempre se corresponden con organizaciones partidarias específicas y, en ocasiones, como probablemente está aconteciendo ahora, en todas las organizaciones políticas, empresariales, religiosas y culturales en general se expresa la hegemonía del pensamiento liberal conservador, aunque en casi todas coexistan también corrientes subordinadas de aliento popular.

La contrapartida de esta hegemonía del pensamiento liberal conservador en casi todos los principales partidos políticos y organizaciones sociales es una especie de orfandad política de los movimientos sociales y organizaciones de base social. Así que más que entre partidos, en estas circunstancias no socialmente polarizadas es necesario atisbar las

corrientes dentro de los diferentes partidos existentes y las confrontaciones que se dan en el interior de los mismos.

Dicho esto, lo primero que me gustaría es que pensáramos, que reflexionáramos sobre a qué nos referimos cuando decimos “sociedad civil”, porque es un concepto bastante elusivo. Hay muchas formas de abordarlo... Desde Hegel hasta nuestros días ha sido un tema bastante complejo. Pero no es tanto este debate el que quiero introducir, más bien, llamo la atención para explicitar, por razones de transparencia, desde qué perspectiva hablamos de la sociedad civil, aunque hay muchas otras que quisiera aclarar.

Si se asume que hay tres grandes dinámicas organizadoras que generan organización y movilización en nuestra sociedad contemporánea, se encuentra que una de ellas es, sin lugar a dudas, la solidaridad. La solidaridad genera organización, genera articulaciones, y su expresión organizativa son redes; son organizaciones que tienden a ser horizontales, no jerárquicas. Esas estructuras, sustentadas predominantemente en relaciones solidarias y de origen societal, o inspiradas en esa energía que nace de la solidaridad humana, son lo que voy a tomar como definición operativa hoy para “sociedad civil”. Otra dinámica es, sin dudas, el afán de ganancias, el afán de lucro, de posesión de bienes, cuya expresión organizativa es la empresa y su ámbito es el mercado en la sociedad contemporánea.

La tercera es el poder y el interés por poseerlo, su principal expresión organizativa son los partidos y las organizaciones políticas en general, que se organizan para conquistar y preservar poder, entendiendo “poder” como la capacidad de tomar decisiones en lo público, que sean del conjunto de la sociedad por la vía del control del Estado, por la vía de la institucionalidad pública. En cambio, las relaciones basadas en la ganancia, en el afán de lucro, son, por definición, privadas; su interés no es lo público, salvo en cuanto favorece su interés de ganancia y acumulación.

Por su parte, las organizaciones que llamaremos “civiles” nacen y emergen alrededor de las relaciones de solidaridad, tienden a ser inestables, o sea, surgen, se conforman, cambian, surgen otras; a veces, las mismas personas, la misma familia, una misma comunidad forma parte

de muchas redes que se desarrollan a veces con gran fuerza, pero unos meses más tarde, otra es la más fuerte.

Es un mundo con una dinámica interna que solo se entiende si uno se da cuenta de que su expresión organizativa básica son las redes, o sea, no son estructuras jerárquicas –como el Estado y los partidos políticos–, ni son organizaciones o estructuras basadas en reglas técnicas, como la empresa, y cuya misión es producir riqueza. Es un mundo variopinto, extraño, que irrumpe en el espacio público y demanda participación en las decisiones, pero no son organizaciones políticas propiamente dichas, en tanto su propósito organizante no es el poder como tal. Sobre este mundo es que quiero llamar la atención, de cómo fue emergiendo, haciendo un énfasis mayor en lo urbano, sobre todo porque ahora somos un país urbano, y segundo porque el tema rural es tan amplio que ameritaría un análisis especializado particular.

Una segunda idea sobre la que me parece importante enfatizar es que esos tres tipos de organizaciones y de motivaciones a la organización que señalaba no están separados uno del otro: existe una interacción entre las diversas formas organizativas. Lo que acontece en un ámbito del mundo tiene vínculos y consecuencias en los otros y es una relación más como de sistema dinámico y complejo. O sea, lo que acontece en uno de esos componentes de la sociedad se refleja o genera cambios dinámicos en otras de sus esferas, y eso es importante.

Quiero llamar la atención porque es muy difícil de entender mucho de lo que ha acontecido –y acontece– en la sociedad civil y en las políticas que se adoptan, sobre todo en el área social, si no se observa lo que está sucediendo en la economía mundial, o lo que está aconteciendo en el mundo del Estado, en el mundo de lo político, porque están entrelazados.

Voy a hacer un breve recorrido y marcaré algunas etapas solamente, más bien “momentos” en los que ha habido cambios cualitativos importantes en esa dinámica de la sociedad; al final trataré de introducir una reflexión sobre dos tendencias en la interpretación de lo acontecido más recientemente en la sociedad civil.

Hay una expresión que voy a tomar prestada de otra persona, que es el “pesimismo ilustrado”, la mirada pesimista ilustrada hacia lo que está

aconteciendo en la sociedad civil en particular, y otra mirada con la que me identifico más, que es la de intentar comprender lo que ocurre. Asumiendo que todo acontecimiento social es contradictorio, hay tendencias divergentes, tendencias que no son necesariamente coherentes. En esta última parte me gustaría proponer que más que una crisis de la sociedad civil, lo que estamos viviendo es el agotamiento de un modelo de sociedad, de un modelo de desarrollo que nos ha traído hasta aquí, que está evidenciando su necesidad de sustitución. En cierta forma, esta crisis delimita una época de cambios, o tal vez un cambio de época que nos obliga a repensar muchas de nuestras actuaciones.

Podríamos tomar tres grandes momentos, partiendo del año 1961. Tomaré una periodización que hace Wilfredo Lozano en uno de sus trabajos para desarrollar este punto. Podría ser otra, pero va a depender de qué dinámica usamos. Wilfredo señala tres grandes períodos: el primero, más o menos hasta 1978 (1961-1978), donde lo predominante en el país era la lucha contra el autoritarismo, por la democracia, los derechos básicos políticos, etcétera.

El segundo, desde 1978, más o menos, hasta 1986, identificado como el período de conformación de la democracia representativa. Luego, el período final, que inicia en 1986, o un poco más tarde, que es el modelo actual.

En la época de Trujillo, como expresión de ese mundo civil solidario, se realizaban obras de caridad básicamente asistencialistas, pero no como política pública, sino en sentido privado, en el sentido de caridad, de beneficencia; obras surgidas de la bondad: cofradías, asociaciones, etcétera.

En el primer período indicado, de 1961 a 1978, las organizaciones de asistencia predominaban como forma organizativa en el mundo de la sociedad civil. Y es interesante porque desde ahí se conforma una especie de combinación que va a durar, en nuestra opinión, hasta la poblada de 1984. Es una especie de reciprocidad entre la dinámica y la agenda de las organizaciones que van emergiendo en la sociedad civil y la dinámica que van impulsando las organizaciones partidarias, las organizaciones políticas, marcada básicamente por la idea de modernización, de consolidación o construcción de libertades y de institucionalidad democrática.

Podríamos hablar de dos momentos. Un primer momento donde lo predominante es la inestabilidad política: elecciones libres, derrocamiento del gobierno de Juan Bosch, la Guerra de abril de 1965, la invasión militar norteamericana, y donde, en definitiva, el conflicto viene dado más bien entre la sociedad civil y la sociedad política frente al grupo emergente empresarial, cuyo principal interés era beneficiarse de los bienes de Trujillo; un segundo momento durante el cual predomina la “pacificación” y desmovilización social mediante estrategias de contrainsurgencia, es cuando la resistencia social adquiere perfiles de insurgencia.

Como hemos visto, la lucha por los beneficios derivados de los bienes de la familia Trujillo, que pasaron a manos del Estado tras el ajusticiamiento del dictador, fue determinante en la vida política y social del país durante este período. Por lo tanto, definir cuáles serían las políticas del Estado en las diferentes esferas del país era lo fundamental para quien tuviera interés en cualquier campo de la sociedad dominicana. Mucho de lo que aconteció en esa época tiene que ver con ese elemento de fondo que estaba ahí planteado, pero también con el hecho de que a escala internacional estaba predominando la guerra fría... y la guerra caliente.

Estábamos inmersos en una situación mundial donde todo lo que acontecía era interpretado de un color o de otro: o era parte de un esfuerzo por acercar al país al mundo socialista o de los esfuerzos de la contrainsurgencia para evitar que eso aconteciera, *Yanquis go Home* o *Yanquis Welcome*. En el contexto de la Revolución cubana, del ambiente insurreccional en América Latina, lo predominante en nuestro país era esa pugna por lo que ocurriría con los bienes de Trujillo, y la impresión que tenemos es que frente a ese cuestionamiento, en la práctica ocurría una coincidencia entre la agenda de las organizaciones surgidas de esa idea de solidaridad y la de las organizaciones surgidas de la dinámica política, sobre todo el PRD, que ganó las elecciones de diciembre de 1962. Otro bloque terminó unificándose alrededor de Unión Cívica.

Al final, quienes aspiraban a disfrutar de esos bienes y los golpistas terminaron unificándose alrededor de la necesidad de eliminar el régimen de Juan Bosch. La nueva Constitución de 1963 fue la gota que derramó el vaso, pues buscaba con toda claridad aprovechar esos

bienes con una estrategia de carácter redistributivo, con una visión de proceso modernizador que ponía las políticas sociales y la redistribución muy en el centro de la mirada de ese nuevo país que se pensaba construir, lo cual, para algunos sectores, resultó intolerable, no porque fuera comunista, sino porque su proyecto con esos bienes era otro, sus intereses eran otros.

Ese período, marcado por la conflictividad social que resiste el proyecto liberal, se resuelve cuando se produce la intervención norteamericana, la intervención de un factor externo que rompe con la correlación de fuerzas internas, una fuerza muy superior que imponía una manera de manejar las cosas.

Lo que ocurre en el período siguiente con los doce años de Balaguer es la conformación de un nuevo modelo económico, de un nuevo empresariado que no existía cuando Trujillo. Comienza a desarrollarse una nueva forma de mirar la economía, que implicaba, por un lado, pasar con lentitud de un país básicamente agroexportador, centrado en pocos rubros agrícolas, a un país en vías de modernización, donde hacerse “moderno” significaba tener empresas, poner industrias, que requería un mercado urbano y fuerza de trabajo urbana.

En ese período, sobre todo al final, hubo un descabezamiento de los principales movimientos sociales que habían emergido, renacieron algunas actividades sindicales, aunque no muy fuertes, y comenzó a surgir una serie de movimientos urbanos que incluyeron demandas educativas y reformas de salud, entre otras.

La Asociación Médica Dominicana tuvo la osadía de desarrollar una serie de acciones en demanda de un sistema nacional de salud, o sea, exigiendo una política redistributiva en lo social. Algo similar ocurrió en el área de educación, pues se había creado la Federación Nacional de Maestros, que reclamaba reformas en el campo educativo. La Federación de Estudiantes Dominicanos también se formó en esa época, reflejando el sentir del movimiento estudiantil.

Esa era la situación imperante en aquellos años. Fíjense en las banderas que portaban los militantes del Partido Revolucionario Dominicano y posteriormente los del Partido de la Liberación Dominicana

cuando este emerge. Hay una coincidencia de agendas y una coincidencia de intereses entre las organizaciones que van predominando en la dinámica política y lo que ocurre en el seno de la sociedad. La represión que se vivió durante ese período –muy marcado también por el tema internacional de la guerra fría, de las estrategias de insurgencia y contrainsurgencia– afectó a ambos sectores y estancó el desarrollo de la sociedad civil.

La insurgencia caló mucho en las organizaciones sociales de la nación, incluso en las políticas, por el hecho de que el espacio político era muy reducido. Entonces, era relativamente comprensible, digamos, que el desarrollo de la sociedad civil se entendiera como una confrontación con el Estado que no dejaba espacio para el desarrollo.

¿Cuáles eran las políticas sociales predominantes en esa época? Ahora sí, el asistencialismo como política de Estado, la Cruzada del Amor, por ejemplo. Sí, pero también el desarrollo del sistema público de salud como un sistema para pobres; el de educación como un sistema de educación para pobres. El Estado se configuraba como una especie de gran benefactor para los pobres que no podían encontrar o mejorar su calidad de vida por sí solos. No es el Estado visto como constructor de ciudad ni como propulsor de las estrategias de desarrollo social, de calidad universal, como derechos. El tema ahí no es de derechos, sino de asistencialismo, de hacer el bien, y además, articulado con las necesidades de contrainsurgencia que en ese momento predominaban.

No es casualidad, las características demográficas imperantes en el país y sus características políticas definieron que lo predominante en esa época fueran las acciones de salud en el medio rural.

Luego viene el período 1978-1986, un período de apertura democrática que resultó muy importante, pues dio paso al gobierno de Antonio Guzmán y luego al de Salvador Jorge Blanco. Cuando se produce esa apertura democrática, toda esa energía contenida dentro de los movimientos sociales solidarios se vuelca hacia la calle a demandar todas las reivindicaciones exigidas y no obtenidas durante el período anterior. Democracia y libertad se convierten en sinónimos de la mejoría de la calidad de vida, cambios que la gente, la población, comienza a demandar.

Lo que acontece durante el gobierno de don Antonio Guzmán es que se mantiene esa hermandad, esa conjunción entre la agenda de las organizaciones políticas (en este caso la del partido del Gobierno, el PRD, pero también de los demás partidos) y las organizaciones sociales. Una consecuencia de ello es el fuerte endeudamiento gubernamental para atender las demandas sociales. Era necesario conseguir dinero para poder afrontar tales exigencias.

¿Cuándo se rompe eso? Cuando ocurre la poblada durante el gobierno de Jorge Blanco. En ese momento, el Estado, como ente político, tomó una decisión. Una crisis internacional y la elevada deuda externa plantearon al Gobierno una disyuntiva. Tenía dos opciones: “o me monto sobre esa demanda social y comienzo a desarrollar un modelo económico diferente (que es lo que hubiera correspondido, si uno lo mira históricamente), o la reprimo, porque es lo que me permite asumir las políticas que desde fuera me están obligando a asumir”. En ese caso, era una imposición del Fondo Monetario Internacional, cuyo principal propósito era garantizar el pago de la deuda contraída por el Estado en el período anterior.

La elección recayó en la segunda opción. Hasta ese momento, la dinámica, la agenda de los movimientos sociales, sobre todo urbanos, y la agenda de los partidos políticos nuevos, emergentes, eran muy coincidentes porque inicialmente entraban en el proyecto modernizador que asumía la necesidad de priorizar el mejoramiento de la calidad de vida de la gente. En ese momento clave ocurre un rompimiento y empiezan dos dinámicas divergentes: la dinámica del desarrollo de las organizaciones sociales y la dinámica de las organizaciones partidarias que están en el gobierno (o en la oposición). Nunca más hubo esa conjunción entre la dinámica de las diferentes agendas, hasta nuestros días. Y esto es bien importante, desde la perspectiva que lo vemos es bien importante: “nunca más se restableció”.

Quiero concluir con esa frase: “nunca más se restableció”. A partir de ese momento, las políticas económicas quedaron fuertemente amarradas a la dinámica económica internacional o al sistema financiero internacional. Pero pensamos que ahora hay una oportunidad de restablecerla.

Por lo tanto, poco a poco se fueron creando condiciones para que, a partir de los años noventa se estableciera un modelo predominantemente neoliberal. Una vez más, los gobernantes de la época tenían muy pocas opciones, ni siquiera tenían la posibilidad de cabalgar sobre un movimiento social fuerte porque no lo había. Las opciones que les quedaban eran enfrentarse al sistema financiero internacional, hacer un poco de lo que hicieron los Kirchner en Argentina, donde un movimiento social muy fuerte había derrocado tres presidentes en un mes, rompieron con el Fondo Monetario Internacional y trazaron sus propias políticas económicas nacionales, siempre contando con que en la calle se desarrollaban movimientos sociales muy fuertes.

Esa no era la situación en los años noventa en el país. Entonces, los gobiernos abrazaron los dictados del Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington. En América Latina fuimos muy disciplinados con esa cartilla, que incluía dos cosas importantísimas, además de las políticas económicas: la liberalización de los mercados y la apertura internacional.

Concentrándonos en las políticas sociales, señalaremos dos aspectos importantes al respecto. Uno, la idea de que el mercado es el redistribuidor por excelencia y no el Estado. Por lo tanto, el problema es el Estado y mientras menos intervenga el Estado, mejor, pues el mercado va a redistribuir los bienes en las sociedades. Es una especie de dogma de fe del pensamiento neoliberal.

En el campo de lo social, otro dogma fue, o es, creer que cuando la economía crezca, va a derramar, y una vez que derrame, todos vamos a mejorar, se va a reducir la pobreza, se va a producir empleo. Una frase que se usaba mucho era: “Cuando la marea sube, todos los barcos suben”, por lo tanto, hay que apostar todo al crecimiento económico. ¿Qué cuento es ese de andar invirtiendo socialmente? Hay que apostar todo lo que podamos a que la economía crezca.

¿Cómo ocurrió en la práctica? Entre nosotros, en el área de las políticas sociales, aquí nadie salió a vender hospitales en pública subasta, como hicieron en Colombia; nadie salió a vender escuelas, como ocurrió en Venezuela. Eso no ocurrió aquí. ¿Cómo pasó entre nosotros

ese proceso de hacer que el mercado se hiciera predominante en las políticas sociales y que la inversión social no se convirtiera en un freno para invertir en las áreas más rentables de la economía? Bueno, eso se logró congelando el gasto social. Al congelar el gasto social en un nivel que ya venía muy bajo por lo que les señalé anteriormente, al crecer la población y hacerse predominantemente urbana, tanto los servicios de educación como los de salud se deterioraron. Entonces llegamos a un punto en el cual, en la práctica, los servicios públicos se han convertido en servicios para pobres, o mejor aun, en pobres servicios (eso ha ido mejorando un poquito últimamente). Si no tengo otra opción, voy a ir al hospital, si no tengo otra alternativa, voy a ir a la escuela pública, porque si la tengo, prefiero ir a la privada.

¿Eso qué significa en términos presupuestarios? Significa que los costos de reproducción de la población (educación, salud) fueron transferidos progresivamente al presupuesto familiar. Eso hizo que, por ejemplo, la clase media, y mucho más los sectores empobrecidos, fueran severamente castigados en su presupuesto familiar.

Pero ¿qué estaba ocurriendo en la sociedad civil? Poco a poco se fueron destruyendo los movimientos agrarios, mientras que los urbanos comenzaron a reconstruirse asumiendo la agenda democrática: derechos humanos, consolidación de la democracia... Una agenda que asociaba democracia con bienestar, con algo indispensable para avanzar, para mejorar; una agenda que fue cambiando de una esencialmente reivindicativa, defensiva, a una de demanda de políticas públicas, que exigía mejores servicios de educación, salud, transporte, etcétera.

Y mientras eso acontecía en la sociedad civil, ¿qué sucedía en el mundo político con las reformas predominantemente neoliberales? El Estado fue dejando de lado las decisiones que tenían que ver con las políticas económicas y sociales porque el mercado iba asumiendo roles cada vez mayores. Incluso los espacios públicos de regulación, supervisión y control, teóricamente asignados al Estado, fueron progresivamente “capturados” por grupos económicos, poniéndolos a su servicio.

A raíz de la poblada de 1984 rompimos los vínculos entre la dinámica de los partidos y la de los movimientos sociales. La primera quedó

cada vez más marcada por los procesos electorales y las necesidades que nacen de los mismos, separándose progresivamente de las agendas las expectativas y demandas de los movimientos sociales, más directamente vinculadas con la calidad de la vida y con la demanda de políticas públicas que respondieran a estas necesidades.

Entonces se desarrollaron nexos de un nuevo tipo: el clientelismo. La idea de “crecer juntos”, “apoyarnos porque tenemos una agenda democrática común”, terminó siendo sustituida por frases de nuevo cuño clientelista: “yo te doy para que tú me des”, “tú eres pobre, tú necesitas techar tu casa, yo te doy unas láminas o unas tablas, o te doy una funda de comida”, “tú necesitas, tú eres pobre, pero a mí tú me das el voto”.

Pero la gente, que no es tonta –por no decir otra expresión más común–, se da cuenta de que, efectivamente, necesita al líder político para que le consiga esas prendas, pero también de que este lo necesita a él para tener poder y acceso a los bienes del Estado. Entonces emergen nuevos liderazgos sociales más vinculados a la posibilidad de obtener prebendas de los dirigentes políticos y nuevas organizaciones de base social que están más interesadas en apoyar a determinados candidatos. En caso contrario, se pervierte la dinámica interna de las organizaciones plurales.

Miren dónde nos llevó la ruptura dada a raíz de la decisión tomada durante la poblada citada. Es probable que hubiese otras opciones más que las presentadas; lo cierto es que haber elegido la ejecutada nos condujo a esta situación.

¿Cuál es la situación en el seno de la sociedad en este momento? Bueno, hay un proceso de reconstitución de diferentes movimientos sociales. Quiero destacar que en la sociedad civil se han dado varias líneas paralelas de desarrollo, siempre teniendo como base el tema de lo solidario, el tema de la motivación solidaria.

En el período de predominio de la visión asistencialista de las políticas sociales, emergió una cantidad de organizaciones de servicios de carácter solidario, que nacen de la sociedad. Inicialmente, las primeras surgieron del sector de clase media, media alta y alta. La Liga contra el Cáncer, Rehabilitación y Dermatología, por ejemplo, son instituciones fuertes y ocupan un espacio muy importante. Se trata de organizaciones

surgidas bajo el estandarte de la solidaridad, pero que no organizan a la población; son organizaciones que dan servicio a la población y que después pasaron a ser conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG) o tercer sector.

Otra línea de desarrollo ha sido la de los movimientos sociales urbanos, cuya esencia, cuyo corazón es la lucha por la calidad de vida de los asentamientos urbanos.

De esas dos líneas de desarrollo, en algún momento ha predominado una y en otro momento ha predominado la otra. En el período en el cual había un énfasis en las estrategias contrainsurgentes, muchas de estas organizaciones tuvieron financiamiento muy fuerte, como una manera de complementar la responsabilidad del Estado en la prestación de servicios. Por favor, no se entienda que estoy diciendo que los dirigentes de esas organizaciones eran algo así como títeres o empleados de sus financiadores, no es eso lo que estoy diciendo. Estoy esbozando el ambiente, las circunstancias que conllevaron a que tuvieran mucho financiamiento, nacional e internacional (sobre todo internacional) y se hicieran muy fuertes.

Ya no estoy hablando de esas que mencioné (Rehabilitación, Liga contra el Cáncer, el Dermatológico), que surgieron desde el seno de la sociedad nuestra, sino de otras organizaciones que todos conocemos; organizaciones que surgieron alrededor de la posibilidad de movilizar recursos nacionales e internacionales en función de servicios a la población, que son las que más conocemos como ONG. Yo soy de una.

La tercera que les digo es la dinámica organizativa de la población, o sea, los movimientos sociales, los que organizan a la población.

No siempre esas tres líneas han sido armónicas entre sí, muchas veces se han dado patadas en el seno de la sociedad civil. ¿Qué ocurrió? Que el financiamiento internacional se fue agotando, se fue haciendo escaso, porque fue enviándose hacia otras prioridades internacionales. Pero también porque cambió nuestro modelo económico y político: pasó a ser un modelo más marcado por las políticas de carácter predominantemente neoliberal, donde la esperanza no está en una ONG, sino en el mercado. Por ejemplo, se desarrolla un sistema de seguridad social y en

contraparte se crean las ARS privadas. Ya el modelo no privilegia sustituir al Estado por ONG, sino por el mercado, para que este supuestamente resuelva los problemas. Esa reducción del financiamiento provocó que las ONG perdieran importancia y presencia en la base social.

Al mismo tiempo que se verificaba todo ese proceso de reformas básicamente neoliberales que profundizaron la exclusión social y afectaron a muchos sectores de la sociedad, emergieron nuevos movimientos sociales: los jóvenes, las mujeres, los habitantes de los barrios, los ecologistas y muchos otros. Hoy en día tenemos en el seno de nuestra sociedad una verdadera amalgama, una trama de redes fuertes por un lado, y por el otro, muchas fibras entrecruzadas. Sin embargo, el tema de la relación entre la dinámica política y la de la sociedad civil no se ha resuelto.

En el seno de la sociedad civil estamos llegando a un punto en el cual el modelo económico que nos ha traído hasta aquí se está agotando. Ese modelo produjo mucho crecimiento, eso era lo que se buscaba, ese era su propósito. Una muestra de ello es que nuestro producto interno bruto per cápita más que se duplicó en un período de poco más de veinte años. Sin embargo, a pesar de que produjo mucho enriquecimiento en algunos sectores, no ha logrado bienestar, no ha derramado. Al contrario, lo que acontece en los hechos es que en la medida que crece la economía, se concentra más la apropiación del ingreso nacional, se frena el derrame que se espera.

Cuando sube la marea, hay unos barquitos que tienen el ancla echada y se hunden. Hay barreras estructurales –esas anclas... ¿Cuáles son esas barreras estructurales? Por ejemplo, una economía que no genera empleo. En los años noventa, por cada 1.0 % que crecía el PIB, crecía 1.0 % la oferta de empleo. Para no hacer larga la serie (pero la serie existe y está publicada por organismos nacionales e internacionales), actualmente, por cada punto que crece el PIB, el empleo crece 0.28. O sea que para producir proporcionalmente la misma cantidad de empleos que producíamos a comienzos de los noventa, nuestra economía tendría que crecer casi cinco veces más cada año, es decir, 20 % o más, y esos son niveles superiores a los de China, a los de la India, imposibles de conseguir actualmente por nuestro país.

No hay solución si no es cambiando el modelo económico. ¿Y qué es lo que hay que cambiar? ¿Qué fue lo que ocurrió? ¿Por qué no se genera empleo? Porque nuestro aparato productivo fue desplazado del centro de las políticas económicas. El sistema financiero se fue colocando poco a poco en el centro por la dinámica internacional y nacional, en lugar del aparato productivo.

Atención, no he dicho que sea solo un asunto de los gobernantes de turno. Soy de los que cree que no hay muchas opciones para los gobernantes, a menos que se vuelva a restablecer esa alianza entre la sociedad civil y los partidos políticos para generar un movimiento que lo haga posible.

Entonces, hoy ocurre eso que ya es común: todo el mundo dice que aquí es más fácil comprar a crédito que poner una pequeña empresa para generar empleo. Va a comprar una yipeta, se la dan al nueve por ciento; entra a la feria y sale manejando la yipeta con el crédito otorgado. Uno va a formar una empresa y le piden hasta el acta de defunción.

Al poner en el centro de la dinámica al sistema financiero, este se acostumbró a la máxima ganancia en el corto plazo, por lo tanto, se desvió hacia el área especulativa de la economía, en la que se encuentra el comercio importador, lo que a su vez deformó nuestros patrones de consumo. Ya no es solo que nuestro aparato productivo está desplazado y no produce suficiente para satisfacer nuestras necesidades, sino que preferimos lo que es producido en otros lugares, preferencia que conspira aun más contra el desarrollo del aparato productivo, de por sí relegado. Cambiar eso implica reorientar el sistema financiero para que las capacidades de financiamiento se dirijan hacia el área productiva y generadora de empleo, pero también readecuar las preferencias y expectativas de consumo de la población. Todo esto implica que la sociedad esté movilizada y dispuesta a defenderlo, porque eso no es fácil para gobernante alguno.

Entonces, la inquietud que quisiera dejar en el ambiente es que probablemente estamos viviendo más que una crisis de la sociedad civil, como mucha gente a veces piensa (los pesimistas ilustrados). Lo que realmente está en crisis es el modelo de hacer política, el modelo económico y el modelo de las políticas sociales. Tenemos que cambiar esas políticas sociales por otras que se basen en derechos, que construyan

ciudadanía de calidad, que sean universalistas, cuya esencia no sean los programas temporales focalizados, sino que esos programas se reorienten a fortalecer las redes institucionales permanentes de salud, educación, de protección social; que los programas de transferencias condicionadas sean complementarios, no el centro de la política social.

Estos cambios implican elevar la inversión en educación, como en todo lo demás. ¿De dónde va a salir? Solo puede salir de la expansión del aparato productivo y de readecuar la estructura, no solamente por la vía de los ingresos, sino también por la de los gastos del Estado. Pero eso no lo pueden hacer los gobernantes y ningún partido está en capacidad de hacerlo solo. La tarea solo es posible si el liderazgo político toma conciencia de la necesidad de restablecer esos nexos con la sociedad civil, y la sociedad civil toma conciencia de la necesidad de restablecer esos vínculos con la clase política.

No estoy hablando de pasar a ser militante de un partido político. Estoy hablando de construir una agenda común, una agenda que haga posible esos cambios por un período de tiempo, posiblemente largo y viable, y que permita que los sacrificios necesarios se redistribuyan socialmente, de manera que todos los asumamos, pero que todos podamos también disfrutar de los beneficios.

Pienso que eso es posible si tuviéramos un liderazgo político visionario, que esté dispuesto a hacerlo y romper con el pasado; es mirar el futuro y entender que ese pasado nos trajo hasta aquí, pero que ahora tenemos que mirar hacia adelante y pensar cómo cambiar.

# III

## Los partidos políticos dominicanos

---

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es destacar los cambios ocurridos en el sistema de partidos políticos en República Dominicana después de la caída de Trujillo en 1961. A cincuenta años de haber sido eliminado el dictador, es propicia la ocasión para interrogarnos, reflexionar y discutir sobre la continuidad, los avances o retrocesos, los retos y desafíos que enfrentan los partidos políticos dominicanos en la actualidad.

Con el final de la dictadura se abrió la puerta a la transición desde treinta años de gobierno autoritario hacia un proceso de democratización difícil, tortuoso y accidentado. A partir del ajusticiamiento del dictador no solo se produjo la inserción del país en las tendencias democratizadoras que prevalecían en la región, sino que también se hizo posible el incremento de las luchas populares, la emergencia de las organizaciones de la sociedad civil y la aparición de un moderno sistema de partidos.

En sus orígenes, los partidos políticos surgieron como una de las instituciones más importantes en el proceso de cambio y democratización de la sociedad dominicana y se constituyeron en los garantes de la democracia, de la participación y oposición política de los ciudadanos; sirvieron como elemento de ampliación del espacio público y originaron la celebración del primer proceso electoral libre y competitivo.

Sin embargo, la configuración del moderno sistema de partidos políticos no se presenta de una manera lineal y uniforme, sino que está

signada por grandes contradicciones y paradojas en su proceso de evolución, situación que trataremos de poner en evidencia.

## CRITERIOS METODOLÓGICOS

Teniendo siempre presente los antecedentes de la dictadura de Trujillo y el escenario internacional, intentaremos destacar, a grandes rasgos, las diversas coyunturas históricas y su incidencia en la estructuración del sistema de partidos en República Dominicana.

En esta tarea nos vamos a apoyar en un modelo estructural-constructivista que entiende el sistema de partidos como una construcción histórica atravesada por la diversidad y la heterogeneidad de actores e instituciones que luchan y se relacionan entre sí. Esto supone que al referirnos al sistema de partidos, estamos integrando bajo un mismo techo una diversidad de partidos, que pueden distinguirse:

- a) por su posición: en el gobierno o la oposición;
- b) por la cantidad de sus miembros: mayoritario o minoritario; y
- c) por su posición ideológica: de derecha o izquierda, conservador o liberal.

Es preciso destacar que el país tiene ya una larga tradición en el estudio de los partidos políticos, con una diversidad de interpretaciones. Sin embargo, entendemos que el enfoque predominante es aquel que pone el énfasis en las grandes personalidades. Así que se ha hecho común, en la sociología y politología dominicanas, enfatizar el papel protagónico del caudillismo en la configuración del sistema de partidos.

Sin dejar de reconocer validez a esta interpretación, vamos a comprometernos con otra aproximación sociológica que se interesa en buscar las características de los partidos y del liderazgo político en las redes de relaciones, de luchas y solidaridad, de autonomía e interdependencia entre el Estado y la sociedad.

Los partidos y los liderazgos políticos, hay que repetirlo, son configuraciones históricas, son productos y productores; son, a la vez

y en el mismo orden, constructores y resultados del sistema político y las grandes transformaciones que ha experimentado la sociedad dominicana.

## COYUNTURAS DE EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos en el país se puede explicar con base en las diferentes coyunturas históricas a partir de estas observaciones estructurales-generales:

### a) Coyuntura de 1961-1965

Al decir de Jonathan Hartlyn (2008), la primera transición democrática fallida, después de la caída de Trujillo, se caracterizó por la victoria de Bosch en las elecciones de 1962, el golpe de Estado de 1963, la Revolución de abril y la intervención norteamericana de 1965. En este período se produjo una crisis de hegemonía de los grupos conservadores, el resurgimiento del movimiento popular y la recomposición de las fuerzas políticas. Además, se originó la estructuración del moderno sistema de partidos, con tres grandes bloques: conservador, liberal y radical. (Justo Duarte, 2004)

Este primer ciclo de modernización del sistema de partidos se abrió con la llegada del PRD y la victoria de Juan Bosch, y se cerró con el golpe de Estado al primer presidente elegido democráticamente. (Jiménez Polanco, 1999)

### b) Coyuntura de 1966-1978

Corresponde al llamado período de los doce años, determinado por el establecimiento de un gobierno semiautoritario, Estado-céntrico o un régimen bonapartista dependiente, como lo ha definido Wilfredo Lozano (1985). Este escenario estuvo influido por un contexto internacional caracterizado por las retóricas del anticomunismo, la Revolución cubana, la guerra fría y las luchas en contra de los movimientos progresistas,

que se expresó en una intensificación de la intervención norteamericana en el país.

A lo interno, se produjo la recomposición de la élite gobernante, militar y burocrática neotrujillista, y una militarización de la actividad política. En este contexto, se reprimió la participación y oposición de los partidos políticos y se violentaron las garantías electorales, dando lugar a la configuración de un sistema de partidos formalmente pluralista, pero antipartidista en la práctica. El sistema se estructuró a partir de la relación del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y los grupos burocráticos y militares conservadores en el Estado, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y la izquierda en la oposición. Estos últimos se constituyeron en medios de expresión y canalización de las demandas sociales y de exigencias de democratización del sistema político que demandaban los grupos populares de la sociedad.

### **c) Coyuntura de transición democrática de 1978-1986**

Estuvo influenciada a escala internacional por la llamada “oleada democratizadora” de la región, la crisis fiscal de los ochenta y los inicios de la implementación del modelo neoliberal mercado-céntrico. Al decir de Laura Faxas (2007), corresponde al segundo intento del establecimiento de un régimen populista o socialdemócrata en el país (Oviedo & Espinal, 1986).

En este período se produjo una ampliación de las libertades públicas y se fortalecieron las garantías electorales, se organizó el regreso de los exiliados y se procedió a una democratización y desmilitarización del sistema político. Pero en términos económicos, el incremento del gasto público causó un aumento de la deuda externa y la intervención de los organismos financieros internacionales, estimulando las luchas populares y deteriorando la relación del PRD con la sociedad (Oviedo & Espinal, 1986).

Como partido en el Gobierno, el PRD rompió sus vínculos con su base social-popular, dando origen al incremento de las luchas populares

y a la poblada de abril de 1984. En este escenario de profunda crisis económica, de luchas internas en el PRD y de graves denuncias de corrupción en el Gobierno, se produjo el fortalecimiento de la oposición y la recomposición de las fuerzas políticas conservadoras del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), que resultó favorecido por los votantes en las elecciones de 1986.

En 1986, el PRD perdió las elecciones con 706,588 votos, el 33.46 % del total emitido. Luego, en las elecciones presidenciales de 1990, pasó a ocupar la tercera posición, por debajo del PLD y el PRSC, con 444,086, el 22.96 % del total de votos. Sin embargo, en 1994 comenzó a expresar ciertos niveles de recuperación de su base popular cuando pasó a ocupar la segunda posición, con 1,253,179, lo que representó el 41.60 % del total de votos.

A partir de 1978, el sistema de partidos en República Dominicana pasó de un sistema de partidos de masas, con un liderazgo popular y un sentido ideológico igualitarista de la práctica política, a un sistema de partidos electorales profesionales, con un liderazgo político gerencial y una visión electoral-estadista de la actividad partidista.

En la transición democrática, el sistema de partidos en el país pasó de ser un instrumento de impugnación del Estado autoritario y un instrumento de canalización de las demandas sociales, a un sistema de partidos burocrático-profesional orientado a la administración del Estado y la participación en los procesos electorales.

#### **d) Coyuntura de 1986-1996**

Se produce una recomposición de las fuerzas del PRSC, bajo el establecimiento de una nueva matriz mercado-céntrica y la configuración de un nuevo sistema político más democrático, de mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, los grupos empresariales y las instituciones financieras internacionales.

En este contexto, se desarrolló una estrategia de búsqueda de legitimidad política sobre la base de persecución de la corrupción y un intento por restablecer el vínculo Estado-sociedad a través de la mediación de

la Iglesia Católica. Sin embargo, se implementó un programa de inversión pública que profundizó la crisis fiscal del Estado y provocó un proceso inflacionario que generó una amplia oposición social de los sectores populares y empresariales.

Así se extendió el proceso de deterioro de los dos partidos mayoritarios, PRD y PRSC, y se fortaleció la presencia del PLD en el electorado nacional, saliendo este victorioso en las elecciones de 1996 y abriendo las puertas a la configuración de un nuevo sistema de partidos en República Dominicana. El deterioro del PRSC ha fortalecido nuevamente un sistema bipartidista, con las enormes consecuencias políticas de concentración y monopolización de las decisiones políticas que ello implica.

#### **A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA PARADOJA DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

Los datos y las evidencias apuntan a señalar que la evolución del sistema de partidos en República Dominicana expresa una paradoja. Por un lado, se han incrementado las garantías electorales y se ha producido una mayor modernización de los partidos; pero por el otro, las encuestas subrayan que se ha debilitado su relación con las demandas y exigencias de los grupos organizados de la sociedad, creando lo que los especialistas definen como una crisis de representatividad (*Latinobarómetro*, 2010).

En la medida en que se han incrementado las exigencias de modernización, crecimiento, autorregulación y competencia electoral, el sistema de partidos se ha transformado en un sistema autorreferencial que responde a sus propias lógicas de desarrollo, de producción, reproducción y mantenimiento del poder político a través de las luchas y participación en los procesos electorales, profundizando los niveles de separación de los partidos respecto a las exigencias de la sociedad.

Concluimos destacando que a partir de 1996 se ha profundizado la paradoja de los partidos, pues en la actualidad son más autónomos, más institucionalizados, tienen mayores garantías electorales y son más estatizados, pero también están más distanciados de las expectativas de la sociedad. Los partidos han dejado de ser los instrumentos de mediación

y canalización de las demandas de la sociedad y se han transformado en grandes maquinarias electorales, orientadas al control y administración del Estado.

En este escenario, el reto que se le presenta al sistema de partidos en la actualidad es mejorar su relación con la sociedad mediante la ampliación del espacio público, el desarrollo de la ciudadanía y la sociedad civil. Los partidos, sin dejar de ser organizaciones profesionales orientadas a las contiendas electorales y la búsqueda del poder del Estado, deben propiciar también un proceso de democratización interno que permita un acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil y la ampliación del espacio público para el fortalecimiento de una democracia deliberativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- DAHL, A. R. (2002). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- FAXAS, L. (2007). *El mito roto: Sistema político y movimiento popular en la República Dominicana, 1961-1990*. México: Siglo XXI/ Fundación Global Democracia y Desarrollo/FLACSO.
- HARTLYN, J. (2008). *La lucha por la democracia política en la República Dominicana*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo
- JIMÉNEZ Polanco, J. (1999). *Los partidos políticos en la República Dominicana: Actividad electoral y desarrollo organizativo*. Santo Domingo: Centenario.
- JUSTO D., A. (2004). *Partidos políticos en la sociedad dominicana, 1844-2004*. Santo Domingo: Búho.
- LATINOBARÓMETRO (2010, diciembre). Informe. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.
- LOZANO, W. (2002). *Después de los caudillos*. Santo Domingo: La Trinitaria.
- \_\_\_\_\_ (1985). *El reformismo dependiente*. Santo Domingo: Taller.
- OVIDO, J. (1999). *Cabeza de medusa: Partidos políticos, democracia y clientelismo*. Santo Domingo: PUCMM.
- OVIDO, J. & Espinal, R. (1986). *Democracia y proyecto socialdemócrata en República Dominicana*. Santo Domingo: Taller.

# IV

## El Poder Legislativo en el proceso democrático posdictadura

---

El Observatorio Político Dominicano nos sugirió la idea de compartir algunas reflexiones respecto del Poder Legislativo cincuenta años después del ajusticiamiento del dictador Rafael Trujillo Molina Trujillo, un breve análisis sobre sus contribuciones al establecimiento y consolidación de la democracia en República Dominicana.

Tratar de hacer una apretadísima síntesis de cincuenta años de vida institucional del país –tras la caída de ese telón negro que fueron los treinta años de dictadura de Trujillo– y de las aspiraciones de concretar una democracia verdaderamente configurada en República Dominicana, y analizar ese proceso sin contemplar el papel de un actor tan importante como el Poder Legislativo, creo que se quedaría verdaderamente corto.

En ese sentido, vamos a tratar de dividir en algunas etapas lo que ha sido el rol, el desempeño del Poder Legislativo en estos cincuenta años, y de determinar hasta dónde este ha podido contribuir a propiciar ese proceso de vigencia de la democracia.

### LA CONSTITUCIÓN DE 1963

Una vez ajusticiado el tirano, hubo una breve vigencia del Congreso de la dictadura. Sus primeras expresiones fueron justamente el intento de hacer prevalecer las pautas de la dictadura de Trujillo en ausencia de su figura, pero no de sus camarillas militares y políticos, quienes intentaron permanecer en el poder. Sin embargo, se dio todo un ambiente propicio para que los partidos políticos emergieran en

República Dominicana, al momento de abrirse la oportunidad de libertades mínimas de expresión.

La mayor parte de los actores políticos y sociales posdictadura era partidaria de la realización de una Asamblea Constituyente, de una elección específica para producir las reformas institucionales a partir de una nueva Constitución. Sin embargo, Unión Cívica Nacional se opuso a la idea. Unión Cívica era uno de los actores políticos más consolidados que surgieron y que sostuvieron, desde la dimensión de los partidos políticos, la posición más robusta y radical contra los remanentes de la dictadura. Entendió que era mucho más razonable organizar unas elecciones en las que se eligieran las autoridades, el presidente y el vicepresidente de la República y el nuevo Poder Legislativo, y que sus dos cámaras tuvieran la potestad de reformar la Constitución; en efecto, así se hizo.

El Consejo de Estado constituido en enero de 1962 asumió funciones legislativas. De los cincuenta años posteriores al régimen de Trujillo, ese primer año fue un inicio nulo de lo que se llama Poder Legislativo, en tanto que no había una asamblea designada o seleccionada con el propósito de hacer las normas. No vamos a entrar en el análisis de algunas determinaciones, pero sí debemos reparar en el hecho de que de algún modo, el Consejo de Estado incorporó algunas de las expectativas creadas de que se realizaran elecciones libres y de que se diera participación a los diversos actores políticos. En ese momento se eliminaron algunos obstáculos, como el que había claramente contra Juan Bosch, de que cualquier persona que no hubiera residido cinco años con anterioridad a las elecciones (esa era la Constitución de Trujillo, la de 1955 y 1958) no tenía derecho a optar por la presidencia de la República. Ese fue un elemento positivo.

Luego correspondió al Consejo de Estado organizar las elecciones en la forma en que lo pidió Unión Cívica, que contaba también con la aprobación de otros actores políticos y sociales del momento.

Se realizaron elecciones generales libres a finales de 1962. Ya sabemos lo que pasó: un triunfo resonante del profesor Juan Bosch, más próximo a las expectativas ciudadanas, que iban más allá de reformas políticas e institucionales. En adición, la población estaba ávida de reformas sociales,

aspiraba a que el Estado actuara para beneficiar, para tocar la piel de los ciudadanos en los aspectos económicos y sociales. Es ahí donde el triunfo de Bosch le presenta la oportunidad a esa visión, a esa propuesta de sacar al país de la pobreza, del analfabetismo, que quedan reflejadas en la Constitución de 1963, moderna y progresista para la época.

En efecto, se inició la discusión de la reforma constitucional en 1963. Tenemos que concluir que fue, quizás, el momento de mayor insinuación democrática, como dice José Antinoe Fiallo. Es decir, cuando en una Constitución se da una discusión que incorpora, digamos, las tendencias más avanzadas del mundo constitucional de la época, podemos decir que hubo todo el interés del Poder Legislativo por promover transformaciones profundas que se distanciaran de lo que fue la dictadura.

Ahora bien, si esta fue la Constitución de mayor aliento progresista y democrático en su contenido, particularmente entendemos que era mucho pedir para la época. En efecto, coincido con Flavio Darío Espinal, quien en su texto *Constitucionalismo y proceso político en República Dominicana* concluye que esa Constitución fue progresista en su contenido, pero no en su elaboración, quizás por el hecho de que solo hubo una cámara legislativa, la más próxima a los ciudadanos, la más propicia a la febrilidad en sus actuaciones, la más plural en su conformación social.

Que no se dieran los incentivos institucionales para propiciar pactos y desde un momento, desde el mismo momento en que se empieza el tema de la religión propia de la casa y no de la escuela, la no preeminencia de religión alguna, los aspectos verdaderamente trascendentes, progresistas en materia social de esa Constitución, el tema de la familia, el tema de la unión consensual y una serie de elementos, los intereses chocaron con la visión conservadora de algunos de los actores sociales, como la Iglesia Católica, las organizaciones empresariales y, sobre todo, partidos políticos y actores de esa misma Iglesia, actores que desde antes de las elecciones habían presentado verdaderas actitudes de confrontación respecto a las pretensiones electorales de algunos de los aspirantes a la presidencia en ese momento...

Ese fue, si se quiere, un elemento que polarizó la sociedad dominicana y, de algún modo, precipitó los auspicios golpistas que se advertían

desde el mismo momento de la toma de posesión del profesor Juan Bosch, elemento que se concretizó. Se puso fin a esa Constitución y se suprimió el Congreso, y con ello, las libertades, las garantías, y se proscribieron las ideas políticas contrarias a lo que Unión Cívica y otros actores conservadores del país entendían por democracia.

Dos años, o algo más, de serias confrontaciones políticas, de serias convulsiones: 14 de junio y Manaclas, fracturas sociales y políticas extraordinarias que concluyen con la Revolución de 1965, todas teniendo como elemento unificador, como elemento de convergencia de distintos actores democráticos del momento, la Constitución, es decir, ese acto legislativo de ese primer momento de intento de transición democrática en República Dominicana. Justamente, la consigna unificadora de todos los actores ideológicos, sociales y políticos que se incorporaron al lado constitucionalista fue la Constitución de 1963, la Constitución de Juan Bosch, la Constitución del PRD.

Todos sabemos de la traumática invasión norteamericana, que también supuso la supresión del ejercicio legislativo, y del triunfo del doctor Joaquín Balaguer en 1966 en las condiciones que se conocen: la presencia norteamericana y los temores de una sociedad con precaria cultura democrática y experiencia democrática en todo el siglo xx.

## EL EJERCICIO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1966

Como figura preferida por los sectores y los actores más conservadores de la sociedad, actores internos y externos, el doctor Joaquín Balaguer tuvo la oportunidad de propiciar una nueva Constitución. Pensamos que así como desde 1961 hasta 1966 el acontecimiento más trascendente del Poder Legislativo fue la Constitución de 1963, en los doce años de gobierno de Balaguer, fue justamente la Constitución, esa Constitución de 1966, el acto más trascendente del Poder Legislativo.

La Constitución de 1966 no supuso una contribución del quehacer del Poder Legislativo al fortalecimiento de la democracia. ¿Por qué? Por haber revocado una serie de conquistas sociales de la Constitución de

1963. Pero más que eso, retrocedió el diseño institucional que se estableció en la relación de los poderes del Estado, pues fue diseñada verdaderamente para imposibilitar el ejercicio de fiscalización y control de una actuación realmente independiente del Poder Legislativo.

Es así como el sometimiento de la terna al Senado para la selección de los jueces de la Cámara de Cuentas –que la Constitución de 1963 atribuía a la Cámara de Diputados– pasó a ser una prerrogativa del Poder Ejecutivo. El cambio se realizó sin discusión, fue aprobado por ese Congreso, con la reacción negativa solo del PRD, que fue prácticamente aplastado por la imposición de la mayoría partidaria de ese momento.

¿Que hay razones históricas, culturales, que expliquen eso? Nuestro papel en este momento no es verificar esos aspectos, porque contamos con poco espacio para tan pretenciosos vuelos.

La Constitución de 1966 estableció unos nudos que dificultaban ejercicios de control, es decir, lo que era el ejercicio de la fiscalización, actuaciones como la interpelación a funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, el juicio político, la modificación del presupuesto por parte del Congreso. Todos, actos de fiscalización y control que son propios de un sistema democrático.

Un verdadero sistema democrático supone una relación de cooperación-conflicto entre los poderes del Estado, pero sobre todo, una relación de equilibrio y separación de los poderes. Eso es un principio inobjetable de la democracia que no pudo realmente concretar en sus actuaciones el Poder Legislativo, por cuanto se necesitaban las tres cuartas partes de la totalidad de los presentes.

Yo fui el presidente de la Cámara de Diputados por cuatro años y pudimos ejercer solo dos juicios políticos, con la voluntad para hacer veinte. ¿Por qué? Porque solo en cinco ocasiones pudimos reunir los 142 diputados que se exigían para formular una acusación. Es decir, que materialmente es casi imposible en ese esquema institucional.

La Constitución de 1966 fue concebida para permitir, para posibilitar ese ejercicio autocrático del poder que supusieron esos doce años del doctor Joaquín Balaguer, con algunos cambios al final de la jornada: la legalización del Partido Comunista, las leyes agrarias –que advertían ya

la reacción de los actores sociales—, y el crecimiento de la clase media, entre otros; cambios que iban a imposibilitar una pretensión de continuar en un esquema donde las elecciones no fueran, digamos, libres, propio de las teorías más aceptadas sobre lo que es la democracia.

Las elecciones de 1970 y 1974 se realizaron sin la participación del principal partido opositor, lo que se interpretó como una protesta, una querrela ante la falta de seguridad, de resguardo de los actores políticos a participar en una competencia libre; es decir, había todo un cuestionamiento, no podía hablarse siquiera de una poliarquía en esos doce años. Pero en las elecciones de 1978, factores nacionales e internacionales permitieron unas elecciones relativamente libres, en las que la voluntad popular se impuso y llevó al PRD al poder.

#### LEGISLATURAS PERDIDAS, 1978-1986

El Partido Reformista se resistió a la entrega incondicional del poder. Se produjo entonces el pacto conocido como “El Gacetazo”. Se refiere al fallo histórico de la Junta Central Electoral que puso el control del Senado en manos del Partido Reformista. Hay evidencias que indican que Antonio Guzmán o sus representantes pactaron esa transición. “El Gacetazo” permitió al doctor Balaguer tener la Junta Central Electoral a su favor, también el control de la Suprema Corte de Justicia, el Poder Judicial y la Cámara de Cuentas.

El PRD tenía una serie de propuestas, una promesa de reformas institucionales y de apertura a la democracia. En efecto, ganó las elecciones y nadie puede arrojar dudas sobre el gran valor que supuso que el PRD llegara al poder, en tanto se empezaron a implementar las libertades públicas.

Sin embargo, el Congreso se mantuvo al margen, su trabajo fue prácticamente nulo, y como no hay estudios de suficiente rigor académico y científico sino hasta después del año 1978 —los estudios más rigurosos sobre la historia del Congreso solo llegan hasta el año 1978 en el trabajo de José Chez Checo y de Mu Kien Sang—, podría caer, ya en esta parte final, en algunas apreciaciones de tipo especulativo, que solo lanzo como ideas para generar un debate mayor en el futuro.

En materia congresual, los ocho años que van de 1978 a 1986 son considerados por algunas politólogas dominicanas y otros entendidos como legislaturas perdidas (es el caso de Jacqueline Jiménez y Rosario Espinal). Se trata de una mala traducción de obras escritas originalmente en inglés. Dicen “legislaturas perdidas” queriendo referirse a “Congreso perdido”, en el sentido de que la producción legislativa fue nula en materia de las promesas de reformas institucionales que portaba la propuesta política del cambio sin violencia del PRD.

¿A qué se debió la poca productividad legislativa en materia de reformas institucionales? ¿A qué se debió que la propuesta de reforma constitucional del PRD no pudo realmente ser exitosa, digamos, con la robustez y el dinamismo que exigía?

Uno de los elementos que está ahí, clarísimo, fue la fragmentación interna del PRD. El PRD se educó en un diseño según el cual quien perdía la convención para elegir al presidente era designado líder de los senadores, y eso, de manera natural, era el inicio de la campaña para el próximo torneo, una labor legislativa reactiva de obstrucción a las pretensiones de reformas.

Puede destacarse muy válidamente, sin embargo, el desmonte de las leyes anticomunistas, que propiciaban libertades, y la ley de amnistía, para que los presos políticos fueran liberados y regresaran los exiliados. Son elementos bastante positivos, pero en sentido general, hubo una tímida labor legislativa.

La labor y el activismo del Congreso se incrementó con relación a los doce años de Balaguer, pero justamente, además del sedimento que suponía un partido que se incorporaba a la socialdemocracia y daba ciertos filamentos intelectuales a algunos de los legisladores, también el elemento de las disputas intrapartidarias fue un aspecto que le ganó, además de visibilidad, algunas críticas de legisladores del propio partido al PRD, lo que era impropio o poco visible en los doce años del doctor Balaguer, en la dictadura de Trujillo y en otras experiencias legislativas.

Lo anterior significa que si bien no hubo una gran productividad legislativa para el fortalecimiento institucional, sí hubo cierto activismo y algunas labores de fiscalización, como por ejemplo: se llamó a algunos

funcionarios para responder a denuncias, como fue el caso de un secretario de Educación de entonces.

El doctor Jorge Blanco, quien fue el propiciador de las iniciativas de la caída de las leyes anticomunistas y de la ley de amnistía, los presos políticos y los exiliados, llegó al poder con la oposición de quien compitió con él en el proceso interno de 1982, Jacobo Majluta. La repetición de la misma película: el mismo desempeño, el mismo comportamiento, éxitos limitados y pocos incentivos institucionales para el pacto dentro del partido.

### DE UNA REFORMA PRECIPITADA A UNA PONDERADA: 1994 Y 2010

Las elecciones de 1990 marcaron un nuevo hito en el papel del Poder Legislativo, que debe verse –como señala Jacqueline Jiménez, citando a Jatna Pitquin– como un espejo de la sociedad. En el Congreso se reproducen las conductas, las inconductas, las expresiones de las estructuras de la sociedad en la que opera. Es por ello que en 1990 se produjo un trauma electoral (no quisiera llamarle fraude electoral, pero sí lo fue): elecciones muy competitivas, en las que hubo evidencia de alteraciones serias de los procedimientos, manipulación de las reglas electorales y, sobre todo, un escrutinio poco escrupuloso, de eso no hay ninguna duda. Tras ese trauma se generaron situaciones de tensión que se expresaron en el Congreso y propugnaron algunos cambios importantes: (1) la Junta Central Electoral quedó algo más marginada de las preferencias partidarias, (2) una serie de actitudes que favorecían los pactos y el diálogo para la adopción de algunas decisiones desde el Poder Legislativo.

Pero donde se da un verdadero trauma electoral es en 1994. Yo entiendo que ambos procesos fueron elementos determinantes para que el Congreso Nacional asumiera posiciones más activas para el fortalecimiento institucional.

La elaboración y puesta en vigencia de la Constitución del año 1994 fue un poco precipitada, no dio tiempo a una amplia participación de la sociedad, pero los actores políticos sí fueron capaces de entender la validez de una serie de preocupaciones que se venían gestando desde

la sociedad civil al principio de los noventa, que demandaban cambios institucionales claros, separación de los poderes, mayores niveles de transparencia en general y, sobre todo, mayores niveles de transparencia y competencia en la organización y los escrutinios electorales. Es ahí donde se aboga por esa reforma que: (a) separe las elecciones (no sé hasta dónde fue prudente separar las elecciones), (b) establezca que sea el Consejo Nacional de la Magistratura quien decida los jueces.

Definitivamente, usted puede hacer la crítica que quiera a los poderes legislativo y judicial, pero yo fui juez, yo fui parte de aquel viejo Poder Judicial y sé que los cambios han sido verdaderamente superiores a partir de 1997.

Los cambios que registró esa Constitución son bastante válidos, pero se quedaron cortos. De ahí que fue preciso esperar algo más de una década para producir la que yo estimo que ha sido la Constitución de la República que más tiempo se ha tomado en la reflexión, discusión y en recoger preocupaciones de la sociedad.

En la Constitución de 2010 el Poder Legislativo tuvo una visión más marcada de la necesaria e impostergable necesidad de un poder legislativo vigoroso, robusto, con amplias potestades.

Después de dos años de consulta popular, después de un año de discusión en el seno congresual, después de haber rechazado 23 de los 46 puntos pactados en un acuerdo entre los principales partidos que tenían incidencia en el Congreso Nacional, luego de haber aprobado solo algunos de esos puntos (con modificaciones), se dice que ese Congreso Nacional no estaba en disposición de seguir permitiendo que se le continuara viendo como un poder inferior en relación con los demás poderes del Estado.

Y es ahí donde en 2010 se concretiza una Constitución que:

- a) Incorpora la visión de una serie de actores y sectores de la sociedad dominicana, pero que además amplía notablemente los derechos y garantías ciudadanos, lo que es un indicador de la vocación de fortalecer la democracia, de consolidar la democracia.
- b) Amplía las potestades del Congreso, no solo porque establece mayores mecanismos para el control del poder político del Poder

Ejecutivo, sino porque reduce sustancialmente los porcentajes para hacer verdaderamente factible la función de fiscalización y control, que es esencialísima en toda democracia.

Ahora, la interpelación solo requiere las dos terceras partes de los presentes, no de la matrícula; ahora, el presupuesto nacional se puede modificar con dos terceras partes. Sobre la unificación de los procesos electorales, nosotros entendemos que unas elecciones separadas solo benefician a quien está en el gobierno, no importa quien sea. En un país pequeño, con un sistema político con marcado fundamento clientelar, le es fácil a cualquier gobierno ganar muchas provincias pequeñas sin que necesariamente haya una competencia totalmente libre. En ese sentido, entendemos que esta Constitución nos abre muchas oportunidades.

En fin, es verdad que el Poder Legislativo, en algún momento de la historia de la dictadura hasta aquí, ha sido un poder sumiso, un poder que solo se ha dedicado a promover elogios y cultos a la personalidad. Pero también ha tenido momentos luminosos: momentos luminosos en 1963, algunos momentos incluso durante los doce años y en el período del PRD. Pero los momentos de mayor actividad, de mayor criticidad fueron justamente en un momento de gobierno dividido. En el ciclo 1996-1997 se dio la mayor productividad del Congreso, el PLD en el gobierno y el PRD en la oposición, con mayoría en el Congreso. En ese período se produjo la Ley de Educación, del 4 %, que luego se dio cuenta de que no estaba en capacidad de implementar; se estableció la autonomía de los ayuntamientos, concediéndoseles un porcentaje del presupuesto nacional (tampoco se pudo implementar); se estableció la autonomía del Congreso. ¿Autonomía para qué? Se supone que era para incrementar las capacidades técnicas, humanas y profesionales que permitieran la implementación justamente de esas potestades limitadas de fiscalización y control o el cumplimiento de las potestades legislativas de fiscalización y de representación que tienen los legisladores y el propio Congreso Nacional.

En definitiva, nosotros entendemos que además de esos momentos de productividad importante, tenemos la Constitución de 2010 y algunas

normas que fortalecen la institucionalidad, como la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Contrataciones y otras normas que se han aprobado ya en la gestión del PLD.

La Constitución de 2010 es una verdadera conquista, pero si hay un sometimiento de las mayorías, sin escuchar a las minorías, y de actores ajenos al Congreso y a la actividad política, pudiéramos estar generando movimientos sociales que, lejos de fortalecer los intereses partidarios, nos traerían reacciones populares, sociales, que no solo cuestionen la legitimidad de la democracia de las instituciones, como los partidos y el Congreso, sino que terminen socavando todo el sistema democrático.

En definitiva, entendemos que ha sido mucho lo que ha aportado. El gran desafío del Congreso es que esas disposiciones de la Constitución logren establecer capacidades técnicas, humanas, profesionales, seleccionar personal con criterio y con determinada independencia para que se cristalicen y se concreten verdaderamente esos sueños de un poder legislativo robusto, capaz de cumplir sus funciones para seguir aportando a la democracia del Estado del derecho.

# V

Cincuenta años del derecho  
dominicano, 1961-2011

---

## 5.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO CIVIL

Para tratar el tema de la evolución y avances del derecho civil, primero nos concentraremos en los aportes relevantes de la era de Trujillo, después analizaremos los aportes posteriores a la era y, finalmente, estableceremos la diferencia entre el derecho civil sustantivo y el derecho civil adjetivo.

Antes que nada, debemos contextualizar el régimen de Trujillo. A nuestro entender, la dictadura trujillista se puede definir en dos palabras que, aunque forman parte de la bandera de un país democrático como Brasil, no guardan una relación con el espíritu democrático. Esas palabras son “orden y progreso”. Naturalmente, un orden establecido en base a la represión, la privación de libertades fundamentales, etcétera, y lo que se podía palpar era un progreso material (calles, vías, edificaciones). Bajo este contexto, las instituciones, mal que bien, funcionaban. Esa “función”, si se quiere, la podemos poner entre comillas, pero funcionaba; grandes decisiones judiciales son el producto de esa época. ¿Cuál era el problema básico? ¿Cuándo flaqueaba la institucionalidad? Cuando afectaba los intereses, no del Estado, como muchas veces se dice, sino del Gobierno. Había un aparato judicial que necesariamente tenía que defender los intereses del gobierno.

Vamos a citar los principales avances que hubo en el área civil durante la dictadura de Trujillo. Omitiremos la cuestión del número de leyes.

En primer lugar, tenemos el régimen de filiación y herencia, que permite poder demandar el reconocimiento judicial de la paternidad. Se

establece también una legislación, que con posterioridad desaparece, que permite el reconocimiento de los hijos naturales, es decir, aquellos que nacieran producto de una unión no matrimonial. De igual forma, estas leyes permiten el reconocimiento, inclusive, bajo ciertas circunstancias, de hijos adulterinos.

En cuanto a los derechos de la mujer, la legislación tuvo avances significativos interesantes. Por primera vez se permite a una mujer ejercer un determinado oficio sin necesidad del consentimiento del esposo, de ser testigo; todas esas fueron innovaciones que logró la mujer a través de legislaciones en esa época.

Al casarse con un extranjero, la mujer perdía la nacionalidad de pleno derecho. Durante la dictadura se estableció la opción de adoptar la nacionalidad extranjera o, sencillamente, conservar la dominicana. En cuanto a derecho de adopción, se establecieron por primera vez los derechos hereditarios de los adoptados, es decir, como miembros de una filiación, los adoptados pudieron ser herederos a partir de esa fecha. Se estableció también una adopción diferente a la adopción de adultos, que fue la adopción privilegiada para menores de cinco años, con un procedimiento mucho más expedito para no agotar un proceso tan lento como sería el de la adopción ordinaria.

En materia de divorcio, la Ley No. 13-06 Bis establece por primera vez las causales del divorcio que todavía hoy sobreviven, aunque dicho cuerpo jurídico ha tenido algunas modificaciones.

En materia de procedimiento civil, se estableció una instrucción previa mediante la cual era necesaria la notificación, tanto de la prueba como de las defensas que ocurrieron. Digna de mencionar es aquella famosa ley de Fonseca Salazar mediante la cual se regularon los aspectos relativos a personas morales extranjeras en territorio dominicano con relación a su domicilio y se otorga la categoría de domicilio real a las sucursales, para que tanto entidades extranjeras como dominicanas pudieran ser notificadas en las mismas.

En cuanto a los menores, ahora los mismos son juzgados como tales, pero en aquella época, lo que se tomaba en cuenta, a los fines de determinar si un menor sería juzgado por una jurisdicción ordinaria o especial,

era precisamente la capacidad de discernimiento del menor. A veces se escuchan voces que quisieran retomar ese aspecto, y que los menores que tengan discernimiento no tengan los privilegios que tienen hoy en día.

¿Qué sucedió con posterioridad a la era de Trujillo? En cuanto a los derechos de la mujer, vale destacar la Ley No. 855, que da participación a la mujer en la administración de los bienes de la comunidad y, por otro lado, la Ley No. 189-01, que le concede a la mujer igualdad de condiciones en cuanto a la administración de los bienes. Hoy en día no es posible hipotecar un inmueble sin el consentimiento expreso de la pareja, lo que pone a la mujer en igualdad de condiciones.

Los menores tienen actualmente el Código de Niños, Niñas y Adolescentes, donde desaparece aquella famosa expresión de “hijo natural”, y desaparecen igualmente las consecuencias negativas que esto acarrearba. Recuérdese que en el orden hereditario, los hijos naturales heredaban la mitad de lo que le correspondía a un hijo legítimo; y lógicamente se establece, por encima de todo, el interés superior del menor.

En cuanto al divorcio, tenemos la famosa Ley No. 142-71, que establece el divorcio al vapor, que aquí se utiliza mucho. En realidad se trata de divorcios realmente irregulares. Cuando hablamos de divorcio al vapor, estamos hablando de una modalidad especial de un divorcio por mutuo consentimiento que solamente califica para extranjeros residentes en República Dominicana y dominicanos residentes en el extranjero.

En cuanto al derecho de propiedad, cabe destacar las leyes de reforma agraria en la época del presidente Balaguer. Tenemos el famoso decreto No. 48-07, sobre alquileres de casas, el cual aun mantiene una aplicación parcial; tenemos la Ley No. 65-00, sobre Derechos de Autor, la No. 20-00 sobre Propiedad Intelectual.

En cuanto al procedimiento, finalmente, cabe destacar dos leyes importantes que han marcado lo que es el referimiento, y ambas son de 1978: la Ley No. 834 y la Ley No. 845. Estas leyes repercuten en todo lo que tiene que ver con las excepciones procedimentales, los medios de excepción, la regularización, por ejemplo, del recurso de oposición, cambiándole las características fundamentales, y también se regulan, a través de la Ley No. 845, los aspectos relativos al defecto.

Algo sumamente relevante en materia procesal fue la creación de los tribunales laborales, que se produce con posterioridad a la caída del régimen de Trujillo. En puridad de verdad, estos tribunales estaban creados, pero nunca tuvieron la oportunidad de ponerse en funcionamiento, sino a partir de la reforma de 1992. A grandes rasgos, esos juzgados son la parte más relevante.

## 5.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO COMERCIAL

Dice un viejo adagio que para saber dónde vamos, es preciso saber de dónde venimos. Y aún más, para poder comparar una situación con otra, es necesario conocer aquello con que pretendemos comparar, hacer un paralelismo entre el antes y el después. Y así, la historia de República Dominicana: para entenderla y comprender las razones y la situación actual, es preciso estudiarla en tres vertientes: el antes de Trujillo, durante su era y posterior a ella.

Podemos iniciar el análisis de la etapa antes de Trujillo a partir del fin de la dictadura de Ulises Heureaux (Lilís), presidente asesinado en Moca en 1899, quien gobernó el país con mano férrea desde 1882.

Como todo dictador, pretendió dar a su gobierno cierto aire de avances materiales y, sobre todo, justificarse como el pacificador de la República. A él se le ha de reconocer la instalación de las primeras industrias en el país, los grandes centrales azucareros que se desarrollaron en la región Este del país, así como el telégrafo internacional, la traducción y adecuación –por segunda vez, pues la primera fue durante el período de la anexión a España (1861-1865)– de los códigos franceses, entre otras acciones.

A su muerte, el país volvió a vivir la etapa que con su gobierno se creyó superada: las montoneras, la inestabilidad política y las continuas elecciones de los caciques guerrilleros, que solo conservaban y mantenían un propósito: el de enriquecerse a la luz del Estado, a partir del desarrollo de una clientela política más o menos fuerte, nombrada en los diferentes puestos públicos, tratar de permanecer en el poder.

En esta etapa, que va desde 1899 al 16 de mayo de 1930, son varios los sucesos políticos que van a registrarse y a sacudir la isla en su conjunto, son varios los gobiernos que se irán sucediendo, alentados por la inestabilidad, lo que va a dar lugar a la intervención norteamericana de 1916, que se prolongaría hasta 1924 y con la cual se da al traste con la Segunda República.

En ese momento histórico, es preciso reconocer y destacar la figura de Ramón Cáceres (Mon), quien, si bien para algunos fue un pichón de dictador, no compartimos este criterio, pues el presidente Cáceres, en el breve período de su presidencia (1906-1911), trató de impulsar sanamente el desarrollo social, político y económico de la nación, tomando ciertas medidas que, aunque drásticas, procuraban el bienestar común. Entre estas se pueden citar:

- 1) La nacionalización obligatoria de los extranjeros inmigrantes (italianos, turcos-árabes, alemanes, españoles), quienes fueron compelidos a adoptar la nacionalidad dominicana de forma compulsiva.
- 2) La firma de diversos tratados internacionales referentes a derecho de propiedad industrial e intelectual, unos que otros tratados de libre comercio y cooperación con diversas naciones y reinos de Europa y Latinoamérica.
- 3) El equipamiento de las escuelas del país.
- 4) La ampliación del ferrocarril central hasta Moca.
- 5) La extensión del servicio telegráfico y telefónico.
- 6) La reconstrucción de los puertos y muelles de mayor importancia.
- 7) La reorganización del servicio de correo.
- 8) La extensión de la educación a la zona rural del país.
- 9) El fomentar del establecimiento de granjas experimentales para crear una conciencia técnica sobre la explotación de la agricultura.
- 10) La reorganización de la administración del país.
- 11) La creación de la Dirección de Obras Públicas.
- 12) El establecimiento en el país la primera institución de crédito: Royal Bank of Canada.

En cuanto a la agricultura, se preocupó por desarrollarla e incentivarla, creando la primera escuela agrícola en la ciudad de Moca. También promulgó la Ley de Franquicias Agrícolas, mediante la cual declaraba como prioridad del Estado todas las inversiones que significaban el desarrollo de la agricultura.

Emitió un decreto exonerando de impuestos de exportación y fabricación al azúcar que se produjera en el país. Además, favoreció a los inversionistas extranjeros, especialmente a los estadounidenses, a quienes no solo les exoneraba el pago de impuestos, sino que les concedía tierras y derecho a exportar mano de obra extranjera para abaratar los costos de la producción.

Estas medidas favorecieron en gran medida la inversión extranjera, pero perjudicaron al campesino, especialmente al de la región Este, donde se instalaron las grandes compañías azucareras. Los campesinos propietarios de estas tierras no poseían títulos de propiedad legalizados, por lo cual se vieron obligados a vender sus tierras a bajo precio o, sencillamente, abandonarlas.

Más de dos millones de tareas de tierra estaban en manos de norteamericanos, italianos, cubanos y españoles, los cuales se destinaban a la industrialización de la caña de azúcar (*Ramón Cáceres* en Wikipedia. Disponible en [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com). Consultada el 9 de marzo de 2011).

Con él, se puede afirmar, se continuó el proceso de industrialización del país, para así pasar de un sistema eminentemente artesanal a un sistema industrial que implicaba una transformación de nuestra sociedad, lo que llenó de recelo a sus enemigos políticos, quienes decidieron prescindir de él, asesinándolo el 19 de noviembre de 1911.

Con la muerte de Mon se abrió un nuevo período de inestabilidad política y de guerras montoneras, con el consecuente retraso del desarrollo nacional y el retroceso de los logros obtenidos hasta ese momento. El proceso desembocó en la intervención norteamericana de 1916, el nombramiento de un gobernador militar norteamericano y de un gobierno militar que dio al país cierto orden, una estructura

moderna al Estado, un conjunto de normas y reglas –algunas de las cuales están vigentes– para tratar de organizar de forma más armónica una sociedad eminentemente rural, con caracteres medievales, dándole visos de modernidad.

Si bien la ocupación da lugar a la Tercera República (1924-1965), y con ella al período democrático que inicia con la elección de Horacio Vásquez, es preciso entender que dominado por su pasado y caracterizado como caudillo, este supo poner en riesgo la estabilidad que se había alcanzado durante la ocupación norteamericana, y ello no podía, de forma alguna, ser tolerado, por lo que se anima y aúpa el golpe de Estado contra dicho presidente, quien, ambicionando el poder, hizo reformar la Constitución de 1924 para prorrogar por dos años más su mandato presidencial. Ante esta amenaza de inestabilidad, el sustituto ideal era Trujillo, quien se presentó como candidato presidencial a las elecciones del 16 de mayo de 1930 y resultó electo para el cuatrienio 1930-1934.

Es preciso entender que Trujillo es producto de la invasión norteamericana de 1916, la cual –querámoslo o no– tuvo su lado positivo, en el sentido de que organizó esta sociedad, que vivía de una crisis a otra, una revolución tras otra; nos organiza y nos da una serie de leyes, algunas de las cuales estuvieron vigentes y están vigentes hoy día, mediante las famosas órdenes ejecutivas, entre las que podemos citar la Ley de Educación, el Código Sanitario, la ley por la cual se implementa el Sistema Torrens, y con él, la reorganización de la propiedad inmobiliaria en el país, entre otras.

Como dictador, Trujillo es producto de eso, no podía abstraerse de esa realidad que lo llevó al poder. Debemos recordar también que hasta 1944, el país estuvo intervenido económicamente por Estados Unidos y que Trujillo firmó el tratado Trujillo-Hull, que liberó nuestras aduanas del control extranjero y al país de la deuda externa.

Como dictadura, tenía que darse un tinte democrático, y ese tinte democrático se ve básicamente en el respeto a las leyes. Había un estricto cumplimiento de las leyes, buenas o malas. Trataba de todas sus actuaciones estuviesen dentro de un marco legal, cuidando de no parecer arbitrario. Para ello se rodeó de lo más selecto de la sociedad,

de la intelectualidad que no emigró, y puso a su servicio personal sus conocimientos.

Al efecto, resulta muy difícil, y lo digo porque me tocó investigar la jurisprudencia dominicana, encontrar decisiones que puedan afectar a la familia Trujillo o a sus allegados. Sin embargo, en lo penal encontramos, principalmente, decisiones que nos hacen preguntarnos si estábamos en una dictadura o en realidad era una democracia, porque son criterios muy legalistas (muy garantistas, sería la palabra correcta) que, extrañamente, se van perdiendo en el período de la democracia. Lo mismo sucede con grandes decisiones en materia y procedimiento civil, porque por primera vez, nuestra Suprema Corte, hacia 1934, que es la Suprema Corte del magistrado Júpiter, sienta el criterio de que “no hay nulidad sin agravio”. Es decir, que en ese aspecto hay que reconocer que la dictadura tuvo su parte positiva, enmarcándose o queriéndose enmarcar como un régimen democrático.

Obviamente, las libertades consagradas en la Constitución de la República y otros derechos fundamentales eran muchas veces simples proclamaciones, simples expresiones, porque faltaba un elemento esencial, que era el elemento libertad. Sin embargo, hay que destacar las grandes decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que para mí fue la corte del *Dream Team*, que es la Suprema Corte de 1946 al 1950, compuesta por los grandes pensadores, profesores y escritores de la época: don Cundo Amiama, don Froilán Tavares, Leoncio Ramos, las luminarias de todo lo que era el derecho en ese momento, seguida por otros grandes juristas, como don Juan Morel, entre otros, que empiezan a sentar criterios que están vigentes hasta el día de hoy.

Hay decisiones brillantes que muchas veces nos hacen plantear y cuestionar si estábamos en un Estado de derecho o en una dictadura. Lamentablemente, y hay que reconocerlo así, a partir de la muerte de Trujillo, muchas de las políticas que seguía el Estado, principalmente en cuanto se refiere a introducir en nuestro ordenamiento jurídico –el francés– las reformas que se producían en el país de origen de nuestra legislación, se fueron dejando atrás, principalmente en el área que a mí me toca analizar, la del derecho comercial.

Así, al estudiar la evolución de la jurisprudencia de la Corte de Casación dominicana desde 1909 hasta 2009, recopilada por el suscrito bajo el título *Un siglo de jurisprudencia civil, 1909-2009*, uno empieza a ver cómo decisiones en materia comercial no solo son ya escasas, sino que prácticamente empiezan a desaparecer del escenario. Y, ¡sorpresa!, prácticamente desde 1970 hasta 1997, cuando toma posesión la nueva Suprema Corte de Justicia, no encontramos alguna decisión comercial. Es como si el derecho comercial se hubiera dejado de lado.

Hay que señalar, lamentablemente, que es en un gobierno de facto, que surge a raíz del golpe de Estado contra el profesor Juan Bosch, el Triunvirato, cuando se introducen, quizás por intereses foráneos o por intereses particulares, leyes de mucho interés en el área comercial, tales como la Ley General de Bancos, la Ley de Transferencia Internacional de Fondos, que permite y regula las sociedades comerciales de suscripción pública, y la que crea el Mercado o Bolsa de Valores de República Dominicana.

Tras el surgimiento de la Cuarta República, que nace a partir de la desocupación del territorio nacional de las tropas que conformaban la denominada Fuerza Interamericana de Paz (FIP), y el triunfo en las elecciones de 1966 del doctor Joaquín Balaguer, debemos recordar que tampoco hubo una gran manifestación en el campo legislativo, atinente al derecho comercial puro.

Sin embargo, debemos resaltar que este se preocupó por la creación de una clase media fuerte, inexistente hasta ese momento, la cual estimuló con un conjunto de leyes de incentivo fiscal que procuraban el desarrollo industrial de la República, a la par de un estricto programa de austeridad, una gran dosis de inversión pública en obras de interés social, viviendas, escuelas, carreteras, etcétera. Una característica de este gobernante es que en la medida de lo posible, evitó el endeudamiento externo por temor a vivir nueva vez lo que acaeció en 1916.

Si bien se critica de este régimen lo sangriento de sus primeros años, es preciso entender que en ese momento se conjugaban diversas fuerzas políticas en el escenario internacional que procuraban la hegemonía de ideas encontradas. Por un lado, Estados Unidos, con su plan maestro de

aniquilar los brotes revolucionarios de izquierda que surgían en América Latina, y la URSS, con su determinación de impulsar y patrocinar, desde Cuba, revoluciones similares a la cubana. Así se caracteriza este gobierno, de aparente ultra derecha, con programas revolucionarios copiados de la Revolución cubana, con mejoras sustanciales, como lo fueron los hoy desaparecidos centros vocacionales para obreros. A los fines del desarrollo de esa clase media fuerte, entendida como motor impulsor del desarrollo de la nación, el Estado cerró los ojos a los actos de corrupción, y sus protagonistas, en las más de las veces, fueron forzados a invertir dichos recursos en el lar nacional.

De esta época, y en lo que al consumidor se refiere, podemos citar como interesante, producto de una crisis, una ley que está vigente, aunque es poco conocida, que es la que obliga a los importadores de enseres, carros, etcétera, a mantener en “stock” (en almacén) las piezas de repuestos de esos vehículos de motor. Esta ley surge a partir del hecho de que los importadores de vehículos de motor no importaban las piezas de repuestos correspondientes. Lamentablemente, es una de las leyes que cayó en desuso. También hay que recordar la Ley No. 13 sobre Control de Precios que, por falta de institucionalidad del país, también cayó en desuso y se convirtió en una fuente tangible de corrupción.

Los que tenemos algunos años de vida debemos recordar cómo los inspectores de Control de Precios (o de “pesos”), iban a los colmados, a decirles: “Bueno, te someto porque el peso está dañado”, pero... dame diez pesos y lo resolvemos”.

Estas leyes de incentivo dieron sus frutos en una economía estable, donde el peso dominicano mantenía una estabilidad relativa y su devaluación era mínima. La tasa de cambio era, aproximadamente, de US\$1.00 = RD\$1.15 o RD\$1.30.

La situación no parece cambiar en los gobiernos de Antonio Guzmán (1978-1982) y del doctor Salvador Jorge Blanco (1982-1986). Sin embargo, hay que recordar que con el último se introducen ligeras modificaciones al Código de Comercio y se somete al Congreso de la República un proyecto de ley de un código de comercio que se quedó ahí, que nunca pasó, pues nunca hubo el interés político de que esto sucediera.

Sin embargo, y producto de la acelerada devaluación del peso dominicano frente al dólar estadounidense, las leyes de incentivo fiscal dictadas por el presidente Balaguer empiezan a dar sus frutos. Es preciso acotar aquí que desde 1970, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo habían “sugerido” al Estado dominicano modificar sus políticas de desarrollo y planteado la necesidad de transformar la economía dominicana, eminentemente agrícola, en una economía de “servicios”, para lo cual debían dedicarse los recursos necesarios para aprovechar los recursos naturales, destinándolos al turismo internacional e incentivando los parques de zonas francas.

La crisis de la devaluación del peso y las leyes de incentivo hicieron que mucho del capital ocioso se destinara al fomento y desarrollo de una infraestructura hotelera que sirviera como punto de esparcimiento a los ciudadanos de los países desarrollados, como también a desarrollar los parques de zonas francas a escala nacional, donde se instalarían las maquiladoras o industrias de ensamblaje de productos pre elaborados por operarios de los países de origen de los mismos.

Y este es el esquema que se mantiene durante el período de 1988-1994, en que nuevamente le toca gobernar al doctor Joaquín Balaguer. Paulatinamente, se va desmontando el gran emporio azucarero estatal, el CEA, con el cierre de más de la mitad de sus ingenios; lo mismo se verifica con la única aerolínea comercial internacional propiedad del Estado, la Compañía Dominicana de Aviación, con la herencia de las industrias de Trujillo puestas bajo la administración de la CORDE, y se van implementando con ello medidas de corte neoliberal, producto de las recomendaciones de los organismos internacionales (FMI, BID, BM).

Hay que destacar que por la presión del Departamento de Estado de Estados Unidos, en la República se da en este período una nueva ley que regula el derecho de autor, que copia la ley española vigente en ese momento.

La situación empieza a cambiar durante el primer gobierno del doctor Leonel Fernández (1996-2000), producto de la voluntad política del primer mandatario, en cuanto al derecho comercial se refiere. Obviamente, detrás de todo esto hay que buscar la influencia del Banco Mundial, la

del Banco Interamericano de Desarrollo y la misma presión que ejercía Estados Unidos, interesado en contrarrestar el bloque europeo, propiciando la creación de un mercado común americano, e incluso de los tratados de libre comercio en que se apoyó una parte de América, pero no con la otra parte de América, porque ha habido una resistencia muy fuerte con los intereses que representan algunos países de Suramérica.

Pero era una influencia dual. La España socialista del presidente Felipe González necesitaba de América Latina para lograr un status y un peso específico que no tenía ante la naciente Unión Europea, lo que le hizo redoblar sus esfuerzos expansionistas dentro del mercado americano, y la adquisición de importantes empresas y entidades bancarias y comerciales. En nuestro lar, esta campaña agresiva, la reconquista americana, se refleja principalmente durante la década final del siglo xx, en las inversiones en el área del turismo y en las operaciones de canje de deuda externa por inmuebles con fuerte vocación turística.

A partir de ese momento hay que destacar que la revolución del derecho comercial se produce (de hecho, continúa haciéndose), a partir del año 2000, con la promulgación de una serie de leyes que tratarán de modernizar la regulación de la principal actividad del hombre, gracias a las presiones que ejercía el gobierno norteamericano.

Ese año se promulgan dos nuevas leyes, la de Derecho de Autor (No. 65-00) y la de Propiedad Industrial (No. 20-00). Conjuntamente con estas leyes vendrían otras que deben ser destacadas: la que regula el mercado de valores, de comercio electrónico, de tácticas comerciales, las prácticas desleales de comercio.

Producto de los cambios económicos y por el Tratado de Libre Comercio, con todas estas leyes, promulgadas tanto durante el gobierno del presidente Hipólito Mejía (2000-2004) como en los sucesivos gobiernos del presidente Leonel Fernández Reyna (2004-2012), se puede afirmar que se está realizando un cambio radical en todo lo que a derecho comercial se refiere, con leyes modernas, para cuya redacción se han tenido en cuenta las experiencias vividas en otros países donde fueron pioneras en su introducción, y entre las cuales deben ser destacadas la Ley General de Sociedades y la Ley de Fideicomiso, entre otras.

Pero lamentablemente, este proceso no ha culminado. Penosamente, hemos seguido desmembrando el viejo Código de Comercio, haciendo de él un cascarón vacío, por lo que sería recomendable –y en este sentido formulamos un llamado– que todas estas leyes dispersas puedan ser recopiladas en un solo volumen, en el cual se conjuguen o compilen, no tan solo dichas leyes, resoluciones, sino también los tratados internacionales que, habiendo sido suscritos por el Estado, no han sido ratificados por el Congreso de la República.

El magistrado Samuel Arias y el suscrito trabajamos hace unos años en una compilación de toda la legislación comercial vigente hasta 2005. Para actualizarlo, ese trabajo se reeditó en forma de “e-book”, lo que facilitaría las labores de aquellos a quienes se les pueda confiar la tarea de revisar estas leyes, compilarlas y adecuarlas, para que formen en su conjunto el nuevo Código de Comercio de la República Dominicana, tarea que es hoy más que urgente y necesaria, si queremos mantenernos al día en un mercado cada día más competitivo y exigente.

La última gran ley, aparte de la Ley General de Sociedades, recientemente modificada por la No. 31-11, es sin duda alguna, la Ley de Protección a los Derechos del Consumidor y los Usuarios. Una ley que tiene un potencial enorme y un interés de proteger al consumidor, poco conocida, poco estudiada, poco manejada, y es una pena, valiendo resaltar que con la misma, el legislador ordinario se adelantó al revisor, quien reconoce y declara como un derecho fundamental de todos los habitantes de la nación la protección de estos derechos.

En resumen, gracias a Dios que con esta nueva Suprema Corte de Justicia hemos redoblado unas que otras decisiones comerciales, pero hay que reconocer que no han sido lo óptimo. Y que queda mucho por hacer.

### 5.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO PENAL DOMINICANO

“El sistema procesal penal de un país constituye el termómetro de la existencia de un Estado de derecho”.

JAVIER LLOBET Rodríguez

Resulta interesante analizar el proceso penal en retrospectiva, puesto que puede afirmarse que la situación económica, política, social y cultural que vive un país, en un momento histórico determinado, impacta en su legislación, y a esto no es ajeno el proceso penal. Resulta importante, además, evaluar cómo fueron asimiladas las reformas en esta materia por nuestra sociedad.

Tomando como base las ideas expresadas por Javier Llobet, la existencia de un Estado social y democrático de derecho depende de cómo funcione en un momento determinado de la historia, el proceso penal de un país. Ejemplo de lo antes indicado lo constituye el respeto a los derechos y garantías que pertenecen a todo ciudadano y que han de quedar reflejados en la dinámica del proceso penal.

En ese orden de ideas, es de abordaje obligatorio el tema de la interpretación y aplicación de la norma procesal penal, pues muchas veces estas se alejan de la intención del legislador o del objetivo de la ley.

Antes de analizar la situación actual del proceso penal dominicano a partir de la implementación del sistema acusatorio, merece la pena

escarbar en los antecedentes de esta área del derecho, tomando como punto de partida la era de Rafael Leónidas Trujillo.

Esta época de la historia dominicana se caracterizó porque la visión de los gobernantes y el pensamiento jurídico estaban centrados en la idea de “orden y progreso”. La aplicación de los preceptos constitucionales y legales era restrictiva. En este período se realizaron siete modificaciones constitucionales y en todas ellas el objetivo principal era otorgar mayores poderes al dictador. Entre estas modificaciones se destacan:<sup>11</sup>

- a) La Constitución de 1955, que estableció la pena de muerte contra quienes cometieran traición y espionaje a favor del enemigo en tiempos de guerra.

En esta Constitución se consagró la inmunidad de los bienes de quienes sean o hayan sido presidente o vicepresidente de la República, sus viudas y herederos.

En este período se crearon nuevas cortes de apelación, que en total llegaron a ser ocho, las cuales se dividieron en Cámara Civil y Penal, en Santo Domingo y en Santiago de los Caballeros. Esta división permitió agilizar los casos, sobre todo, aquellos enfocados a juicios políticos de los que eran contrarios al régimen.

En el plano judicial, la administración de justicia era discriminatoria cuando se trataba de asuntos relacionados con el régimen. Ha de entenderse que en un régimen dictatorial no van a preservarse derechos y garantías individuales para estos casos.

Tras la caída del régimen de Trujillo, en lo relativo a los derechos humanos, la más revolucionaria y vanguardista reforma constitucional de la historia dominicana fue realizada en el gobierno del profesor Juan Bosch en el año 1963.

- b) La Constitución de 1963, que puso un gran énfasis en consagrar derechos humanos y sociales.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con Wenceslao Vega en su obra *Historia del derecho dominicano*, la Constitución en la época de Trujillo fue modificada en 1934, 1942, 1947, 1955 y 1959 y dos veces en 1960. Todas estas modificaciones con miras a otorgar mayores poderes al Ejecutivo.

De acuerdo con Wenceslao Vega, esta fue novedosa en su forma, apartándose de los formatos tradicionales, lo que queda evidenciado por el hecho de que el texto iniciaba con los denominados “Principios fundamentales”, destacándose en la misma, títulos como “De la propiedad”, “De la salud” y “De los derechos humanos”.

Esta Constitución, criticada en su momento por los conservadores, serviría de plataforma y modelo del enfoque humanista y de respeto a la dignidad humana que quedaría plasmado en las futuras modificaciones realizadas en este sentido hasta nuestros días.

### **Vigencia del sistema mixto en República Dominicana**

El sistema procesal penal imperante en la nación dominicana hasta 2002 fue el sistema mixto, caracterizado por una fase de investigación secreta, no contradictoria y escrita, administrada por un juez investigador que, por un lado, realizaba la investigación y, a su vez, validaba los resultados de la misma, determinando los méritos de su propia investigación y remitiendo entonces el caso a juicio. De su lado, el rol del fiscal era pasivo, pues se limitaba a la emisión de opiniones respecto de las actuaciones del juez de instrucción. Este accionar colidía con el principio de separación de funciones, consagrado en la Constitución de la época.

La etapa de juicio constituía la segunda fase de este sistema. En la práctica, era una reproducción del contenido plasmado en la providencia calificativa o decisión que enviaba el caso a juicio. Esta última afirmación la basamos en el hecho de que en fase de juicio, era práctica constante la lectura de los interrogatorios realizados a los testigos, peritos y a las partes por el juez de instrucción, imperando la mediatez, la escrituración, todo agravado por la ausencia de reglas probatorias que garantizaran la contracción.

La situación antes dicha revelaba un divorcio entre el contenido de las normas, las prácticas de la época y las garantías constitucionales existentes.

Esta situación de vulneración de derechos no era exclusiva de nuestro país, pues en la mayoría de los países de Latinoamérica también se verificaba, al igual que la inobservancia de las garantías constitucionales. Esto motivó a los juristas y estudiosos de la época, encabezados por el que fuera el primer presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal,<sup>12</sup> don Niceto Alcalá Zamora y Castillo, a idear un código modelo<sup>13</sup> que sirviera de plataforma para los procesos de reforma en los países de la región, sobre la base de que compartíamos la misma cultura, idioma y problemática. Esta iniciativa constituyó la raíz del sistema de corte acusatorio latinoamericano que prevalece en nuestra nación y en la mayoría de los países de Latinoamérica.

A partir de este código modelo se implementó en nuestro país el sistema procesal penal de corte acusatorio,<sup>14</sup> pues el mismo sirvió de fundamento principal para la creación de la Ley No. 72-02, del Código Procesal Penal dominicano.

Este sistema se caracteriza por ser oral, público y contradictorio, y porque existe una real separación de funciones, por el hecho de que el Ministerio Público es el investigador y ejecutor de la política criminal estatal. De su lado, el juez de la instrucción es un juez de control del respeto de los derechos y garantías de los involucrados en el proceso penal.

Es importante conocer los antecedentes de nuestra legislación procesal penal. Al inicio de la implementación del Código existía mucha confusión, pues algunos decían que era un sistema de raíces norteamericanas. Lo cierto es que aunque algunas figuras consagradas en el actual sistema, como las negociaciones, tienen sus raíces históricas en el “Plea Bargaining” norteamericano, la base fundamental de esta figura en nuestro país es el Código Tipo.

---

<sup>12</sup> Instituto que actualmente tiene su sede en República Dominicana y del cual nos honramos ser miembro.

<sup>13</sup> Este código modelo o tipo tomó como base los principales pactos y tratados relativos a derechos humanos y el Código Procesal Penal de la provincia de Córdoba, Argentina. Véase E. Agelán & S. Veras. (2008). *Derecho procesal penal en el sistema acusatorio latinoamericano*. Primera parte. Santo Domingo: CARMJ-CONAEJ.

<sup>14</sup> Este sistema es denominado de corte acusatorio o acusatorio adversativo moderado, pues posee rasgos que lo diferencian de sistemas como el anglosajón, que es adversativo puro.

A partir de este sistema, prima en nuestro país el concepto de humanización y constitucionalización del proceso penal. Esto queda evidenciado porque el primer artículo de la Ley No. 76-02, es el principio de interpretación denominado “Primacía de la Constitución y de los tratados”, acorde con el Estado de derecho que impera en nuestro país, en el que la Constitución de la República es la fuente principal del ordenamiento jurídico dominicano.

En lo que respecta a la percepción de la ciudadanía, al principio de la implementación de este sistema hubo una errónea percepción y comentarios de los juristas de la época que lo entendían como hipergarantista hacia una parte del proceso: el imputado. Sin embargo, el punto neurálgico para la comprensión de la intención legislativa y fin de la norma es el tema de la interpretación en base a los principios que consagra la misma ley, primando la Constitución.

Debe existir un cambio de paradigmas para la asimilación de los principales cambios consagrados en la norma, que exista una interpretación racional conforme a los parámetros de la razonabilidad, principio consagrado en la Constitución vigente a partir de 2010, así como la aplicación efectiva del contenido de los pactos y tratados de los cuales somos signatarios.

En tal sentido, los sujetos responsables de implementar este sistema deben tomar conciencia de que existen situaciones o malas prácticas que afectan la legitimidad de la norma, entre estos las dilaciones procesales y las violaciones al plazo razonable.

Otro de los cambios que trajo consigo la reforma es el carácter instrumental de la medida de coerción. Este supuesto impactó negativamente en la sociedad al no entenderse el verdadero sentido de la imposición de la medida de coerción, su carácter preventivo e instrumental.<sup>15</sup> Esta visión negativa se justifica por el hecho de que en el sistema mixto (Código de Procedimiento Criminal derogado), cuando a una persona se le

---

<sup>15</sup> El carácter instrumental de la medida de coerción significa que la misma sirve de instrumento para garantizar la presencia del imputado en cada una de las etapas del proceso. Ver artículo 222 del Código Procesal Penal.

otorgaba una fianza, se entendía que el proceso había terminado, que el hecho quedaba impune. Sin embargo, el proceso penal actual ha sido diseñado para que, independientemente de la medida que se imponga a un ciudadano, el proceso continúe hasta el juicio oral, etapa en la que se determina la suerte del proceso.

Es una realidad que la oralidad que caracteriza el sistema acusatorio dominicano conlleva grandes costos, tanto para el Estado como para la ciudadanía, pues implica el traslado de los testigos, la comparecencia en múltiples localidades, todo esto para poder preservar la inmediación y la oralidad.

Pese a todo lo antes dicho, nuestro país ha sido uno de los que mejor ha asimilado los cambios generados por el código modelo, pues hemos asimilado la oralidad en los procesos judiciales y, sobre todo, en materia procesal penal. De hecho, países como Costa Rica, que reformaron su normativa mucho antes que nosotros, Chile, que reformó su sistema con más recursos, no han asimilado la oralidad con el mismo alcance, y esto nos ha permitido preservar mejor las garantías y el debido proceso.

Finalmente, cabe destacar la figura del juez de ejecución de la pena como parte de la política criminal del Estado, pues además de judicializar la ejecución de la sanción, se ha diseñado un vanguardista sistema de reforma carcelaria, lo que ha permitido reestructurar la rehabilitación como un mecanismo para combatir la criminalidad.

#### 5.4. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO INMOBILIARIO O DE TIERRAS

En relación al derecho inmobiliario, debemos remontarnos al año 1920, ya que en fecha 1 de julio de ese año fue dictada la Orden Ejecutiva del gobierno de intervención No. 511, publicada en la *Gaceta Oficial* No. 3138, mediante la cual se instaura en República Dominicana el sistema registral para los bienes inmuebles, denominado Sistema Torrens, conocido fuera del país como Sistema Australiano.

El Sistema Torrens es un sistema de plena eficacia, siendo a la vez constitutivo y convalidante del derecho. Su finalidad era proteger el derecho de propiedad, ya que en este período la inversión inmobiliaria en el país presentaba altos riesgos y de manera muy especial eran afectados los intereses de los estadounidenses, en razón de que a finales del siglo XIX habían comenzado a invertir en la construcción de centrales azucareros, siendo indispensable la adquisición de grandes extensiones territoriales para la siembra de caña de azúcar.

El sistema anterior a 1920 era el Sistema Ministerial francés, que tiene su origen en la ley dictada en Francia el 23 de marzo de 1855, y asumida su traducción en el país en el año 1890. El sistema francés, un sistema de carácter declarativo de derechos, donde el conservador solo establece la existencia del acto, no da fe sobre la licitud del mismo. Muy

pronto, las características dieron oportunidad a que se produjeran actos contrarios a la ley y al orden público, que afectaron la seguridad jurídica y el tráfico inmobiliario en el país.

El gobierno de intervención norteamericano procuró adoptar un sistema que pusiera en orden los derechos reales inmobiliarios y encontraron el Sistema Torrens en Australia del Sur, que fue creado por Robert Richard Torrens en el año 1858. Establecieron dicho sistema en República Dominicana mediante la Ordenanza No. 511, cuya exposición de motivos dice lo siguiente:

Por cuanto: es notorio el hecho de que muchos títulos de terrenos en Santo Domingo son tan confusos y dudosos que impiden el fomento de la riqueza del país, se prestan al fraude y al chantaje en gran escala y dan origen a que los verdaderos dueños se vean despojados de sus tierras, lo cual da lugar a desórdenes y alteraciones de la paz y a que se pierda la confianza en el gobierno.

Por cuanto: este estado de cosas se ha dado a conocer anteriormente en varias proclamas, decretos leyes, pero han resultado infructuosas y de poca o ninguna utilidad cuantos esfuerzos se han hecho por medio de las leyes y de otros modos, con el fin de remediar el mal.

Por cuanto: para remediar este estado de cosas, establecer la confianza en los derechos de propiedad y devolver la tranquilidad al país, es necesaria una medida enérgica que determine los verdaderos derechos de propiedad de las tierras y obligue a su registro según un método científico.

Por cuanto: los tribunales existentes están sobrecargados de trabajo, con asuntos criminales y civiles, y se hace sentir la necesidad de un tribunal especial que se ocupe exclusivamente en solucionar el problema de los títulos de propiedad a fin que se resuelva de un modo satisfactorio.

Con la implementación del Sistema Torrens se estableció un conjunto de instituciones que constituyeron la que fuera denominada Jurisdicción de Tierras, que en la actualidad recibe el nombre de Jurisdicción Inmobiliaria. Los órganos que la conforman, son:

- Tribunales Superiores de Tierras y Tribunales de Jurisdicción Original.
- Dirección Nacional de Registro de Títulos (en el pasado solo existían los registros).
- Dirección Nacional de Mensuras Catastrales (en el pasado Dirección General de Mensuras Catastrales).

Y otras entidades que en el presente no son considerados órganos, pero que forman parte de la Jurisdicción, como son:

- El abogado del Estado.
- El secretario de los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria.

Al llegar Rafael Leónidas Trujillo Molina al poder en el año de 1930, asumió el ejercicio del poder de manera despótica, procurando construir una riqueza patrimonial que se confunde con la riqueza del Estado dominicano. En la obra del profesor Juan Bosch titulada *Trujillo, causa de una tiranía sin ejemplo*, el autor hace un perfil psicológico, sociológico y económico de Trujillo (su ambición de poder y riqueza), convirtiéndose su gobierno en una monarquía, constituyéndose este en el mayor propietario de bienes inmuebles del país.

Para estudio de la historia, es importante reseñar que el doctor Joaquín Balaguer fue designado en el primer gobierno del dictador Rafael Leónidas Trujillo como abogado del Estado por ante el Tribunal Superior de Tierras, en el año 1930.

El Sistema Torrens, que es un sistema de carácter constitutivo para la formación del derecho, presume que lo que no está dentro de él no existe en el mundo (es decir, que lo que no se encuentra registrado dentro del sistema, no tiene efectos jurídicos), teniendo como esencia que el Estado dominicano es el propietario originario de todos los terrenos que conforman la República. Sobre la base de estos criterios la dictadura se hizo declarar propietaria de las mejores tierras del país, despojando de sus derechos a los ocupantes originarios de los predios, que gozaban por efecto de una posesión caracterizada, generándose una figura

sumamente interesante en la legislación dominicana que ha sido denominada como “derecho de las mejoras”, que en otras legislaciones ha sido llamada “derecho de superficie”.

El Sistema Torrens ha tenido plena eficacia para el registro y publicidad de los derechos reales inmobiliarios en el país. Los criterios iniciales de la Ordenanza No. 511 del gobierno de intervención fueron recogidos en la Ley No. 1542 sobre Registro de Tierras, del 11 de octubre de 1947, en la que inviste de la condición de *erga omnes* al certificado de título expedido de conformidad con la ley.

Los treinta y un años de la dictadura de Trujillo pueden ser indicados como el período de mayor asiduidad legislativa en la historia de la República, siendo de vital importancia para el estudio del derecho inmobiliario las siguientes:

- Ley No. 390, de 14 de diciembre de 1940, que concede capacidad civil a la mujer dominicana, permitiendo que puedan tener bienes propios, separados de los bienes de su marido, siempre y cuando ejerzan una profesión u oficio distinto al de él, pudiendo procrear bienes separados de la comunidad de bienes.
- Ley No. 5838, de 21 de octubre de 1958, que instituye un sistema especial para la propiedad por pisos o departamentos, que es conocida en la actualidad como Ley de Condominios.
- Ley No. 1474, de 1938, Ley de Vías de Comunicación, legislación de gran importancia, sobre los espacios de dominio público, dándole tal condición a las vías de comunicación, siendo el antecedente de las previsiones contenidas en el artículo 15 de la Constitución de la República.
- Ley No. 596, de 1941, que establece un sistema para las ventas condicionales de inmuebles.
- Ley No. 344, de 1943, sobre Procedimiento de Expropiación. Publicada en la *Gaceta Oficial* 5951.
- Ley No. 675, del 14 de agosto de 1944 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones.
- Ley No. 2569, de 1950, sobre Sucesiones y Donaciones.

La dictadura realizó un gran esfuerzo para revestir de legalidad sus actos y de ahí el gran esfuerzo legislativo. Trujillo procuró ejecutar sus actuaciones al amparo de la ley.

La familia Trujillo se constituyó en el más importante propietario de bienes inmuebles de la República. Con el ajusticiamiento del tirano, se dio inicio a un nuevo modelo de sociedad y con ello a la aparición de nuevos desafíos en el ámbito del derecho inmobiliario en el país. La división del patrimonio de la familia Trujillo presentó para nuestro derecho registral el más grande desafío conocido hasta entonces, sobre todo la transferencia de grandes extensiones territoriales, para lo cual fueron dictadas las siguientes disposiciones legales:

- Ley No. 5924, de 1962, sobre Confiscación General de Bienes.
- Ley No. 5985, de 1962, que modifica la Ley No. 5924-62, sobre Confiscación General de Bienes.
- Ley No. 651, de 1965, que modifica el artículo 43 de la Ley No. 5924-62.
- Ley No. 6087, de 1962, sobre inmediata devolución de bienes a personas condenadas por delitos políticos por la tiranía.
- Ley No. 48, de 1963 que confisca los bienes de la familia Trujillo.
- Ley No. 285, de 1964, que suprime el Tribunal de Confiscaciones.
- Ley No. 187, de 1967, sobre Devolución de Bienes Confiscados.

Con el proceso de transferencia del activo inmobiliario de la familia Trujillo y el proceso de reforma agraria establecido en el país, se fomentó y masificó la existencia de derechos fomentados en virtud de las denominadas constancias anotadas o cartas anotadas, establecidas en los artículos 170 y 195 de la Ley No. 1542, de 1947, figura que ha afectado la seguridad jurídica y el tráfico inmobiliario del país por la ausencia de una correcta identificación del inmueble como objeto de derecho.

Las nuevas disposiciones legales después del ajusticiamiento del tirano procuran dar respuesta a las necesidades sociales dentro de una sociedad que evoluciona de manera vertiginosa y que necesita estar en condiciones de dar respuesta a las necesidades legales existentes.

La promulgación de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo de 2005, constituye un esfuerzo legislativo que procura mejorar el clima de inversión y la seguridad jurídica en materia inmobiliaria en el país. En el presente, la sociedad dominicana tiene por desafíos liberarse del influjo de una visión de la tiranía y la construcción de un Estado orientado a la promoción de la condición humana en todas sus facetas.

# VI

Medio siglo de transformación  
del gobierno local, 1961-2011

---

## 6.1. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO DEL CABILDO DOMINICANO

### Las reformas legales en el período posterior a Trujillo

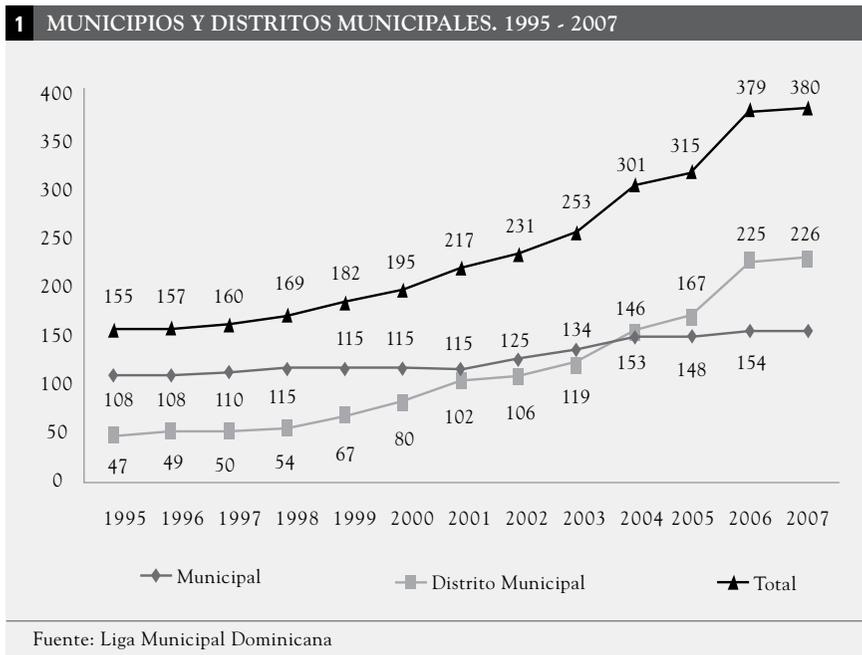
Después del ajusticiamiento de Trujillo, en 1961, los cabildos dominicanos han pasado por grandes transformaciones. La primera reforma constitucional posterior a la muerte del dictador consigna la responsabilidad del gobierno del Distrito Nacional y de los municipios a los ayuntamientos. Los síndicos y regidores pasaron a ser autoridades de elección popular.

El 14 de septiembre de 1961 se dictó la Ley No. 5622 sobre Autonomía Municipal. Con esta ley, los ayuntamientos empezaron a funcionar como gobiernos locales y se eliminó la intervención del presidente de la República u otros funcionarios del Poder Ejecutivo en la realización de determinadas funciones municipales.

A partir de esa legislación, los ayuntamientos comenzaron a demostrar mayores niveles de actividad en el manejo de la cosa pública. Por otro lado, las poblaciones de los municipios empezaron a crecer; sin embargo, este crecimiento no estuvo acompañado por políticas orientadas a una mejor planificación territorial y orientación del desarrollo municipal. Numerosas obras se levantaron en lugares inadecuados, sin tomar en cuenta las tendencias demográficas y el crecimiento urbano. La situación ameritó el establecimiento de un proceso racional de planificación urbana con el fin de orientar, coordinar y regular armónicamente el desarrollo de las futuras poblaciones.

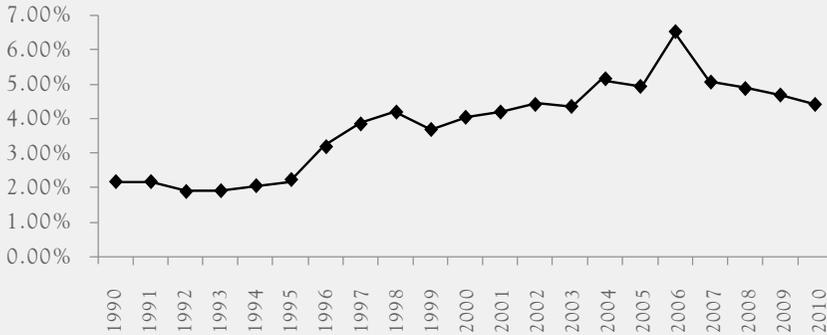
A la luz de esta realidad, el 6 de abril de 1963 se promulgó la Ley No. 6232, que estableció un proceso de planificación urbana e introdujo modificaciones orgánicas a las instituciones municipales. Además, se creó el Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA). En esencia, esta ley buscaba que los ayuntamientos contaran con órganos técnicos encargados de planificar, organizar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos a escala municipal. Quedaron instituidas así las hoy conocidas como Oficinas de Planeamiento Urbano.

Las propias reformas constitucionales han modificado algunos aspectos concernientes a los ayuntamientos. La Asamblea Constituyente de 1963 les otorgó autonomía y cambió el título de síndico por el de alcalde.



El propio proceso de desarrollo de los ayuntamientos y la municipalidad fue requiriendo otros controles y normativas. Esto trajo como consecuencia la aprobación de la Ley No. 673 del año 1965, con el

**2** SERVICIOS MUNICIPALES COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL. 1990 - 2010



Fuente: Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES).

Nota: Para el año 2010, solo se presenta el gasto ejecutado de enero a octubre.

objetivo de regular los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos. Esta ley generaba una contradicción con lo dispuesto por la Ley de Autonomía Municipal anteriormente señalada, lo que resultó en una derogación de las disposiciones autonomistas. La misma tenía como propósito inmediato establecer medidas que aseguraran una adecuada inversión de los fondos públicos, además de cuidar que el privilegio de la autonomía municipal no fuese usado para desvirtuar los propósitos de los ingresos públicos.

La Ley No. 673 otorgaba importantes facultades de control al Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana,<sup>16</sup> como por ejemplo, en lo relacionado con la aprobación de los presupuestos municipales, imponiendo ciertas limitaciones a la autonomía municipal.

El crecimiento de la población requirió de otras medidas e instituciones que facilitaran el desarrollo. En ese sentido, se promulgó la Ley No. 233, de 1971, sobre Contratos de Arrendamiento de los Terrenos Municipales. La misma tenía como propósito fomentar la construcción

<sup>16</sup> La Liga Municipal Dominicana fue creada mediante la Ley No. 49 del 23 de diciembre de 1938, como organismo de asesoramiento técnico a los ayuntamientos.

de edificios destinados a viviendas, locales comerciales y cualquier otra mejora. Dicha ley permitió que el Estado contribuyera al desarrollo habitacional del país, así como al mejoramiento de las condiciones urbanísticas de las ciudades.

### **Ingresos municipales y la inversión del Estado**

Desde la década de 1990 existe preocupación por los ingresos de los cabildos, pues los pocos recursos que captan son insuficientes para proveer los servicios municipales básicos y propender a su desarrollo e independencia económica con respecto al Poder Ejecutivo. Muchos cabildos no disponen de fuentes importantes de ingresos propios, debido al escaso desarrollo de actividades económicas, comerciales y productivas, a la pobreza de su población y a la falta de una cultura de tributación.

Para responder a esta preocupación, en 1997 se aprobó la Ley No. 17 que destinaba el 4 % del monto en la Ley de Gastos Públicos a los cabildos, el cual sería distribuido entre todos los cabildos del país y juntas de distritos municipales, de acuerdo a la cantidad de habitantes de los municipios. Para esto, ha de tomarse en cuenta la proporción que representa su población con relación a la población total del país. El párrafo II del artículo 3 de la Ley No. 17-97 plantea que los porcentajes de asignación aumentarán en correspondencia con la tasa de crecimiento de la población y para esto se tomará en cuenta el Censo Nacional 2002 y sus proyecciones.

Se ha demostrado que la implementación de esta ley ha resultado perjudicial para los municipios pequeños, ya que los municipios grandes en población absorben la mayoría de las transferencias, debido a que el único criterio distributivo es el demográfico.

Muchos municipios pequeños, en lugar de crecer, han visto disminuir significativamente su población, como reflejan los datos poblacionales del Censo Nacional 2010. Ello debido al efecto de la migración o como consecuencia de la fragmentación del territorio producto de la creación de nuevos municipios y distritos municipales dentro de su territorio jurisdiccional.

Los montos asignados mensualmente a estos cabildos no se corresponden con la realidad, pero tampoco estos cabildos se benefician de lo estipulado en el artículo 6 de dicha ley, que dice: “De las sumas resultantes del 5 % retenido por la Liga Municipal Dominicana, se destinará un porcentaje a los municipios menos favorecidos”. De acuerdo a lo estipulado en la ley, la Liga Municipal debe destinar el 40 % de lo que recibe a sus gastos presupuestarios, el 5 % al fondo de reserva presupuestaria y el restante 55 % debería utilizarlo para favorecer a los ayuntamientos pobres. Sin embargo, esto no se ha cumplido.

La Ley No. 17-97 fue violada por todos los actores municipales: Liga Municipal, cabildos y juntas municipales mientras estuvo vigente. Según el artículo 9, los ayuntamientos y juntas municipales deben destinar los fondos de su presupuesto anual de la manera siguiente: 30 % para gastos de personal, 30 % para servicios municipales y 40 % para gastos de capital e inversión, y enviar un informe trimestral a la Contraloría General de la República y a la Liga Municipal Dominicana.

En el año 2003, la Ley No. 17-97 fue modificada por la No. 166-03, en la que se dispone que para 2004, los ingresos de los ayuntamientos fueran el 8 % del presupuesto nacional, mientras que para el año 2005 se consignaría el 10 % de los ingresos ordinarios del Estado consignados en la Ley General de Presupuesto. Esta ley dispuso en su artículo 10 que los ayuntamientos invirtieran los recursos recibidos de la siguiente manera: 25 % para gastos de personal, 35 % para servicios municipales y 40 % para gastos de capital e inversión en obras.

Como consecuencia, las transferencias nominales a los municipios se multiplicaron por 40 entre 1995 y 2006. Los ingresos municipales pasaron entonces de RD\$318 millones a RD\$13,000 millones, es decir, se multiplicaron por 12 en términos reales. Para el año 2006 representaron 6.8 % de los ingresos ordinarios del Gobierno Central (PNUD, 2008). Para el 2008, estos ingresos ascendieron a RD\$14,212,101,410.00.

Sin embargo, como señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2008, el 38 % del gasto de todas las entidades municipales se destinó a servicios personales. Por lo demás, entre 1995 y 2006, el empleo en los ayuntamientos creció 2.6 veces más rápido que en el Gobierno

Central. Su participación en el total de la nómina pública se duplicó en once años, al pasar de 6 a 12 %, para alcanzar casi 52,000 empleados.

Pero además, este comportamiento en los ingresos determinó que por cada 100 millones de pesos adicionales de transferencia del presupuesto nacional a los municipios y distritos municipales, entre 1995 y 2006, se crearan dos demarcaciones municipales. El total de municipios y distritos municipales casi se triplicó en la última década, estos últimos se multiplicaron por 4.5 entre 1997 y 2007.

El crecimiento de demarcaciones municipales no pudo detenerse hasta la entrada en vigencia de la Ley No. 176 en el año 2007. Actualmente, República Dominicana cuenta con 155 municipios y 229 juntas municipales. El aumento de los ingresos a los cabildos ha servido para aumentar el clientelismo y ha incentivado la creación de numerosas demarcaciones territoriales. La cantidad de municipios y distritos es tan grande que impide los planes de desarrollo local y hasta dificulta una decisión electoral rápida a las juntas municipales, ya que la cantidad de votos entre el ganador y el perdedor en ocasiones es insignificante.

Para resolver este problema, la Ley No. 176-07 propone nuevos criterios y condiciones para la creación de nuevas demarcaciones municipales. Según esta, la creación de un municipio supone que el nuevo tenga una población superior a 15,000 habitantes, además de disponer de ingresos propios superiores al 10 % del presupuesto municipal, entre otros requisitos. Para el caso de los distritos municipales, su creación requiere los mismos requisitos de los municipios, excepto en cuanto a la cantidad de habitantes, que debe ser de al menos 10,000 habitantes.

La realidad es que en el país tenemos municipios con más habitantes que algunas provincias y muchos barrios con más habitantes que municipios y distritos municipales enteros. Muchos pobladores entienden que elevando sus demarcaciones de categoría van a recibir más recursos.

La concentración del gasto público del Gobierno Central en las ciudades grandes provoca que la inversión en territorios menos poblados se reduzca a la que realizan los ayuntamientos y juntas. No obstante, estas también concentran sus inversiones en sus cascos urbanos, por lo que sectores periféricos y comunidades rurales ven en la elevación

de categoría su única oportunidad de recibir fondos públicos a través del presupuesto.

## Las competencias municipales

La Ley de Organización Municipal de 1952 estableció un marco de competencias amplias que no fueron definidas con precisión y dieron pie a que el gobierno las fuera asumiendo poco a poco. La Ley No. 176-07 las hace más precisas y señala a los cabildos cuáles son los servicios mínimos que deben ofrecer, entre los que tenemos: manejo de la basura, limpieza de las vías, mantenimiento de cementerios, accesos, aceras, además las competencias que se coordinan con otras instancias gubernamentales.

Como consecuencia de la aprobación de leyes a favor de la descentralización y el desarrollo local, las “nuevas” atribuciones municipales han significado un gran avance para muchos municipios, pero en otros han creado enormes retos, ya que no cuentan con los recursos económicos, técnicos y humanos suficientes, ni con la voluntad política de sus autoridades e instituciones fuertes para cumplir con algunas de sus obligaciones.

En ese sentido, existen otras leyes que regulan varios aspectos importantes. Entre estas se cuenta la Ley No. 120 del año 1999, que prohíbe a toda persona física o moral tirar desperdicios sólidos y de cualquier naturaleza en calles, aceras, parques, carreteras, contenes, caminos, balnearios, mares y ríos.

Asimismo, la Ley No. 127 del año 2001 dispone que todas las canteras y arenales ubicados en el dominio público o privado del Estado sean administrados y explotados por los ayuntamientos de los lugares donde se encuentren; la Ley No. 170-07, que instituye el presupuesto participativo municipal y tiene por objeto establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del presupuesto del municipio. La experiencia del presupuesto participativo ha sido muy importante.

El propio *Informe de Desarrollo Humano 2008* sugiere una agenda para los municipios que debería incluir al menos varios elementos,

dentro de los cuales consideramos importante tomar en cuenta la reglamentación de competencias y atribuciones de los ayuntamientos, la mejora de las capacidades administrativas, organizacionales y gerenciales de los ayuntamientos, y el incremento de las relaciones entre las diversas instancias de la administración pública a escala nacional.

La propia ley de 2007 cambió la naturaleza de las relaciones entre los ayuntamientos y el Gobierno. Ahora el vínculo es con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ministerio que debe coordinar las intervenciones del Estado en el territorio y es el órgano responsable del ordenamiento territorial. Anteriormente estas funciones eran competencia de la Liga Municipal Dominicana.

El proceso de reforma municipal ha sido posible gracias al apoyo de organismos internacionales. Los aportes de los fondos europeos han sido determinantes para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios dominicanos, al igual que el contacto con experiencias que se desarrollan en municipios de América Latina.

## **Conflictos municipales**

Igual que otros actores de la vida nacional, los gobiernos locales han estado involucrados en diversos conflictos. La Suprema Corte de Justicia ha sido apoderada de la resolución de varios litigios correspondientes a las situaciones existentes en diferentes distritos municipales del país.

En Santiago ocurrieron diversas manifestaciones por los parquímetros. El primer tribunal que se pronunció sobre este conflicto fue la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago. Este tribunal, presidido por la magistrada Cecilia Badía, dictaminó mediante sentencia que los parquímetros colocados por la empresa Blue Parking en esa ciudad eran ilegales y violatorios a la Constitución de la República (Batista, 2010). La sentencia acogió como bueno y válido el recurso de amparo elevado por el ciudadano José Alfredo Calderón, a quien la compañía que administra los parquímetros de regulación de estacionamiento, primero le inmovilizó y luego se incautó de su vehículo.

El dispositivo de la sentencia establece que el contrato entre el Ayuntamiento y la Blue Parking es nulo por violar la Constitución. Reitera que la referida compañía no puede cobrar multas porque los impuestos, cargas y derechos solo los puede fijar el Congreso de la República. El fallo emitido el 23 de febrero de 2010 fue dado a conocer el 24 de marzo de ese mismo año en la Oficina contra los Parquímetros y en Defensa de los Usuarios del Espacio Público. Los abogados Radhamés Bonilla, Pedro Julio Zapata y Annerys Guillermo elevaron el recurso de amparo a favor de José Alfredo Calderón.

La jueza fundamentó su decisión en los artículos 38, 51, 68, 69 y 93 de la Constitución de la República, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en la Ley de Organización Municipal y la No. 241 sobre Tránsito de Vehículos; también en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declaró inconstitucional el Decreto No. 798-02, del 14 de diciembre de 2002, que daba poderes a la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMET) para cobrar multas.

Asimismo, el 29 de junio de 2010, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) anuló el contrato suscrito entre el Cabildo de Santiago y la empresa Blue Parking Caribbean para operar los parquímetros (Méndez, 2010). El alto tribunal declaró contrario a la Constitución de la República la resolución del Cabildo de Santiago de fecha 26 de septiembre de 2005 que autoriza al organismo a suscribir el contrato para la regulación del estacionamiento vehicular. El recurso de inconstitucionalidad fue incoado por regidores del Partido de la Liberación Dominicana y del Partido de los Trabajadores Dominicanos.

Otros conflictos han sucedido en los municipios relacionados con autorizaciones para construcciones otorgadas por consejos de regidores. El caso más relevante es el relacionado con la Torre de Plata. Se trata de un edificio de 31 niveles y más de 200 apartamentos, en proceso de construcción en el sector Los Cacicazgos del Distrito Nacional. Esta zona está considerada una vía estrecha y definida como de baja densidad. La Junta de Vecinos del sector solicitó al Tribunal Municipal del Distrito Nacional que ordene la demolición de la construcción, que ya lleva nueve niveles “sin permiso alguno”.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional y el Concejo Municipal fueron acusados por la aprobación irregular del proyecto. El presidente del Concejo Municipal de entonces, Gabriel Castro, y el alcalde fueron blanco de críticas de parte de la Junta de Vecinos de Los Cacicazgos.

Los escándalos también tocaron a los regidores con los aumentos de sueldos. El primer ayuntamiento involucrado en estos escándalos fue el de San Cristóbal. El año 2009 comenzó con un conflicto entre el entonces síndico, José Montás, y los 16 regidores de tres partidos, y tuvo su origen en los aumentos salariales aprobados tanto en la Sala Capitular como en el área administrativa.

El síndico denunció en un comunicado que los regidores cobraban RD\$104,215 mensuales y que se aprobaron a unanimidad un incremento de 49 % en sueldos. Con las compensaciones recibirían alrededor de RD\$154,905. Para esa fecha, el síndico destacó que los ediles se asignaron sueldos por encima de sus colegas en el Distrito Nacional y los municipios Este y Norte de la provincia Santo Domingo.

Según cálculos de Montás, dirigente peledista, la nómina de concejales de San Cristóbal será RD\$29,741,760.00, esto es, 32 % de la asignación para gastos de personal del Cabildo. Montás criticó que 16 personas “pretendan devengar la tercera parte de los recursos asignados para gastos de personal” en un cabildo con más de 1,500 empleados. La acción implica la disminución de RD\$10 millones en las asignaciones para “asistencia social”, “maquinarias y equipos”, “uniformes, libros y revistas” y “gomos y repuestos”.

También generó un escándalo el aumento a 100,000 pesos mensuales de sueldo que se aplicaron los regidores de Santiago. Los medios de comunicación señalaron que el alcalde de esa ciudad, Gilberto Serrulle, prefirió callar. La promesa de campaña de Serrulle fue transparentar la administración en el Cabildo de Santiago. Sin embargo, ha dado varios “primeros picazos” para iniciar la construcción de obras sin previa licitación.

De su parte, el síndico y los regidores del municipio Puñal, en Santiago, se unieron también al festival de aumentos de sueldos y otros privilegios. Esto provocó un escándalo que irritó a la comunidad. De acuerdo con los informes, el alcalde José Rafael Estrella se aumentó de

RD\$55,000 a RD\$70,000 el salario mensual, de manera administrativa. Pero además autorizó el incremento de RD\$24,000 a RD\$27,000 del sueldo de los siete regidores, sin la aprobación del Concejo de Regidores, de acuerdo con denuncias de la regidora Julissa Díaz.

Igualmente, la edil Julissa Díaz acusó al alcalde de violentar las normas y leyes del Concejo de Regidores del municipio de Puñal. Afirmó que el alcalde –del Partido Revolucionario Dominicano (PRD)– subió el sueldo a la vicealcaldesa Denisse Tavárez, de RD\$33,000 a RD\$35,000, mientras que al secretario municipal se le aumentó de RD\$15,000 a RD\$25,000. Díaz, que rechazó el aumento de salario, también dijo que Estrella aumentó la nómina de 200 a 400 empleados en menos de tres meses de gestión.

## **Una nueva visión del cabildo dominicano**

Desde mediados de los años ochenta, algunos actores e instituciones de la sociedad dominicana han mostrado su preocupación por la situación que atraviesan los gobiernos municipales. Esta preocupación abrió las puertas al debate sobre los problemas que los afectaban.

A finales de los años noventa, el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI) implementó con los ayuntamientos de la región Este un proyecto que fomentó la participación de los ciudadanos. Se buscaba que a través de los cabildos abiertos los ciudadanos participaran en la toma de decisión junto con las autoridades municipales.

Estas y otras iniciativas abren un debate en el país que implica la creación de instituciones relacionadas con los municipios. El financiamiento internacional ha contribuido mucho a esta discusión y las experiencias de otras naciones han servido como motivadoras del proceso de descentralización dominicano. Además, se han promulgado diferentes leyes que revolucionan los municipios y solo falta que sus autoridades las implementen en la práctica diaria.

La preocupación por las condiciones de los municipios ha permitido que instituciones como el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) hayan invertido numerosos recursos en la mejoría de la

gestión de los ayuntamientos y les hayan proporcionado herramientas que contribuyan a la eficientización y transparencia de sus labores. Cabe mencionar las siguientes:

- El Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN). Este sistema automatiza las operaciones financieras de los ayuntamientos para eficientizar y mejorar sus ejecutorias y transparentar los mecanismos de control.
- El Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM). Se trata de una propuesta orientada a fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos municipales.
- El presupuesto participativo. Es un proceso democrático y participativo con el cual la población planifica, mediante una secuencia de asambleas, la inversión que hará cada año el ayuntamiento, y posteriormente supervisa la ejecución de los proyectos y obras en cuanto a calidad y costo.

El Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), con el componente de descentralización, también realizó grandes aportes a la vida municipal. Este programa promovió la descentralización a través de la mejora de la capacidad de gestión de las entidades descentralizadas y de un cambio normativo que traslade a las mismas mayores recursos y competencias. Sus objetivos fueron:

- Consolidar un sistema nacional de capacitación municipal.
- Crear un sistema de información y estadísticas municipales.
- Fortalecer institucionalmente a la Liga Municipal Dominicana.
- Apoyar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local de varias provincias.
- Crear y gestionar un fondo para las acciones de acompañamiento del desarrollo local.

Todas estas intervenciones han contribuido a dinamizar los municipios dominicanos y sus actores han asumido un rol protagónico que

ha posibilitado el proceso organizativo así como aunar esfuerzos para el fortalecimiento del poder municipal.

El proceso vivido por los municipios ha llevado a la creación de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), entidad que surge por la iniciativa de un grupo de síndicos que recorrieron distintas regiones del país promoviendo la necesidad de conformar una organización. Luego de varios encuentros, el 28 de abril de 2000 celebraron en La Vega su primera asamblea y eligieron un consejo directivo integrado por 23 miembros de los tres partidos mayoritarios.

FEDOMU está constituida por síndicos, regidores y juntas de distritos municipales representantes de las distintas regiones del país. Después de la constitución del organismo, los distritos municipales también crearon, en 2008, la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) y los regidores, la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE).

La nueva Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 crea otras figuras para el gobierno local. Esta asume la región como unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional. Asimismo, en el artículo 185 se plantea que el Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales. La implementación de estas transferencias comportará políticas de desarrollo institucional, profesionalización y capacitación de los recursos.

El artículo 187 reitera lo estipulado en la Ley No. 170-07, en el sentido de que la inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos. Con ellos se debe propiciar la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.

Por otro lado, en el artículo 189 se establece que para fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión municipal, la Ley Orgánica de Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referéndum, plebiscito y las iniciativas normativas municipales.

A pesar de esos notables avances a nivel municipal, todavía quedan importantes retos para que los ayuntamientos dominicanos se

conviertan en verdaderos promotores del desarrollo de las demarcaciones territoriales bajo su jurisdicción, tal como se ha podido observar a lo largo de este documento.

## BIBLIOGRAFÍA

- BATISTA, C. (2010, 26 de marzo). Tribunal declara inconstitucionales parquímetros en Santiago. *Diario Libre*. Obtenido desde [http://www.diariolibre.com/noticias\\_det.php?id=239505](http://www.diariolibre.com/noticias_det.php?id=239505).
- CONSEJO Nacional de Reforma del Estado (2006). *Herramientas alternativas de gestión municipal*. Cuaderno No. 3. Santo Domingo: CONARE.
- CONSEJO Nacional de Reforma del Estado (2006). *Marco legal de los municipios*. Cuaderno No. 2. Santo Domingo: CONARE.
- CONSTITUCIÓN de la República Dominicana. Proclamada en 26 de enero del 2010.
- LEY No. 6232-63 que establece un proceso de planificación urbana e introduce modificaciones a las instituciones municipales. Para la creación del Colegio Dominicano de Ingenieros y Arquitectos.
- LEY No. 673-65 que regula los presupuestos de ingresos y egresos de los ayuntamientos municipales.
- LEY No. 233-71 sobre Contratos de Arrendamiento de Terrenos Municipales.
- LEY No. 17-97 que destina a los ayuntamientos el 4 % del monto de la Ley de Gastos Públicos.
- LEY No. 120-99 que prohíbe a toda persona física o moral tirar desperdicios sólidos y de cualquier naturaleza en calles, aceras, parques, carreteras, contenes, caminos, balnearios, mares, ríos, etcétera.
- LEY No. 127-01 que dispone que todas las canteras y arenas ubicados en el dominio público o privado del Estado sean administrados y explotados por los ayuntamientos.
- LEY No. 163-01 que crea la provincia de Santo Domingo y modifica los artículos 1 y 2 de la Ley No. 5220 sobre División Territorial de la República Dominicana.
- LEY No. 166-03 que dispone la transferencia a los ayuntamientos del 8 % del presupuesto de ingresos y gastos públicos para el 2004, y el 10 % a partir del 2005.
- LEY No. 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal.
- LEY No. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios.
- MÉNDEZ, F. (2010, 30 de junio). SCJ anula el contrato para operar los

parquímetros en Santiago. *Diario Libre*. Obtenido desde [http://diariolibre.com.do/noticias\\_det.php?id=251627](http://diariolibre.com.do/noticias_det.php?id=251627).

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe sobre desarrollo humano, República Dominicana 2008. Desarrollo humano, una cuestión de poder*. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Descentralización y poder local en el desarrollo humano*. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano.

## 6.2. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

Quisiera empezar leyendo algo, una idea que escribí ayer y que la retomé del *Informe del Desarrollo Humano 2008*, donde hicimos un trabajo sobre descentralización y desarrollo local. Ese documento dice:

Los últimos cuarenta años de construcción de la democracia electoral dominicana han estado muy mediados por la confrontación interpartidaria y también intrapartidaria, obviando los grandes problemas y déficit institucionales. Las agendas municipales, tanto de los partidos como de la sociedad civil, han sido demoradas por la confrontación, las crisis electorales, el clientelismo político y la lucha por el patrimonio nacional.

Los partidos políticos tradicionales han concentrado su mayor esfuerzo en los últimos cuarenta años en conciliar los intereses cívico-militares, la lucha por las libertades públicas y de organización política y social, la transparencia de los procesos electorales, la administración de las secuelas de crisis económicas recurrentes, las pendencias entre nivel congregual y central, además algunas de las grandes luchas por el poder político. Toda esa situación ha conducido a que la cuestión municipal quede relegada, como poco importantizada, y resulta que usted dirá, pero, ¿y qué hemos avanzado en estos cincuenta años? Yo creo en un sencillo avance cuantitativo, más que cualitativo, en estos cincuenta años.

En 1962 teníamos 76 municipios. En 2011, tenemos 155; es decir, 104 % más, 79 municipios más. En 1995, los gobiernos locales recibían 288 millones de pesos todos, mientras que en 2009 recibieron 17,224 millones de pesos, sesenta veces más, lo que demuestra un crecimiento en las finanzas municipales. En todo ese trayecto han recibido 92 mil millones de pesos.

Al inicio de la era de Trujillo había seis provincias, él dejó 27, a muchas de las cuales les puso el nombre de su mamá, de su papá, su abuelo y bautizó la ciudad capital como Ciudad Trujillo. Hoy tenemos 31 provincias. En estos cincuenta años nos acostumbramos mucho a tres regiones, ¿verdad? Al Norte, al Sur y al Este, tres macro regiones. Hoy tenemos diez regiones, más de mil regidores, 155 alcaldes, 229 directores de juntas y miles de vocales, expandidos en todo el territorio de República Dominicana, con una burocracia municipal que va *in crescendo*, año tras año. Hace un tiempo eran setenta y cinco mil; en la actualidad, no tengo la cifra. El incremento del presupuesto también nos ha tocado a la Liga Municipal Dominicana, que maneja un bajo presupuesto, pero también le toca a la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), que maneja más presupuesto; en ambas instituciones se ha incrementado el personal.

El Gobierno Central ha creado estructuras, el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), una estructura importante. También lo que fue el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), que hoy es la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. En la sociedad civil existe un grupo de ONG interesado en el tema. También hay organizaciones comunitarias de base, está el Fondo de Municipalistas. La corporación internacional tiene muchísimas entidades que están apoyando el proceso de descentralización en República Dominicana. Ahí está la GTZ, la ECI, lo que fue el PARME, ahora el PASCAL, un nuevo programa de la Unión Europea; universidades que han entrado en la onda del tema de capacitar para la gestión municipal, maestrías, etc. Pero ¿qué resulta? Que aunque esos números son importantes, les hace falta calidad. Muchas instituciones que no salen, y es necesario que salgan de la herencia autoritaria, clientelista, patrimonialista, herencia

trujillista, convenios con el liderazgo local. Es necesario que los alcaldes entiendan que el ayuntamiento no es de ellos, que el ayuntamiento no es del partido; el ayuntamiento es una entidad pública, democrática, que se rige por un marco jurídico. Y alguien dirá: “Domingo, se te olvidó que hay una nueva ley”. Sí, también tenemos una nueva ley, que para los municipalistas es una de las mejores de América Latina, en contenido.

Un aspecto a valorar en estos cincuenta años tiene que ver con las relaciones de poder. Nos damos cuenta que la relación de poder entre el nivel central y el nivel local sigue siendo difusa e imprecisa. Por lo tanto, al ser difusa e imprecisa, conduce a mantener la visión centralizadora del Estado, porque los liderazgos locales –que algunas veces se ponen entre comillas, porque en República Dominicana no puede haber liderazgos locales sin partidos fuertes, para adquirir cuotas de poder, usted puede tener un liderazgo en un territorio, pero eso no se traduce a poder político, porque el poder político se adquiere a través de los instrumentos, que son los partidos, y República Dominicana es la excepción en el mundo, de que el liderazgo local no tiene poder político sino a través de los partidos. Usted va a Guatemala, a El Salvador y va toda Centroamérica, y en esos países hay movimientos independientes de los partidos tradicionales, los partidos grandes, que tienen liderazgo local con cuotas de poder.

En República Dominicana, la centralización del poder y la centralización por parte de los partidos evitan, limitan, que se puedan construir liderazgos políticos con vocación social. La descentralización del Estado no es una prioridad del liderazgo nacional, y los municipalistas de los partidos lo saben, pues se topan con esa gran dificultad de que el liderazgo nacional pueda priorizar la descentralización del Estado, porque la descentralización del Estado se observa como una amenaza y no como una oportunidad para el desarrollo humano; porque la descentralización quita poder, pero la centralización distribuye poder, y cuando el poder se distribuye, conduce a la distribución de la riqueza. Los países más descentralizados del mundo son los países con más alto índice de desarrollo humano; eso tiene una relación directa y se ha estudiado bastante.

Fue bueno que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo se acercara a las organizaciones sociales, para que le pusieran la dosis

de centralización a la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), porque estaba totalmente ausente en la primera versión. Pero hubo una receptividad por parte del ministro, quien dijo: “Bueno, vamos a discutir esto y vamos a incorporar los elementos de la descentralización”, pero no se llegó a lo que propuso el Foro Municipalista, a colocar el eje de la descentralización del Estado como un eje estratégico para producir un Estado más eficiente y mucho más eficaz.

Pero la descentralización en República Dominicana ha iniciado un proceso de centralización política, la elección de autoridades. Tenemos un grado de centralización financiera, fiscal; de centralización administrativa; pero resulta que el liderazgo político local marca mucho el desinterés por la descentralización financiera y no por la descentralización administrativa, que significa que usted va a gestionar más servicios. Hasta esa perspectiva no se ha llegado en República Dominicana, a observar la descentralización como un eje transversal y que la descentralización debe traspasar ese límite del Poder Ejecutivo al ayuntamiento.

El ayuntamiento tiene que descentralizarse hacia las comunidades, y ahí es que está la riqueza de la descentralización: que sea transversal; que usted transfiera poder a los ciudadanos. Ahí es que está la riqueza de la descentralización, porque la demás es una descentralización instrumental, diría mi querido profesor Leopoldo Artilles, “funcionalista”.

En República Dominicana se han iniciado procesos de descentralización desde el gobierno local hacia las comunidades –pero muy precariamente– en torno a los presupuestos participativos, que desde nuestra óptica, lo que se hacen son presupuestos constructivos, porque la “P” del participativo le queda muy grande...). Hay una “P” de presupuesto y una “P” de participativo. Yo creo que la de participativo está todavía pequeña, porque la participación está muy limitada a consultas y no a un empoderamiento de los ciudadanos en torno al seguimiento del pacto político-social que se hace. Ahí es donde está la clave de la calidad de la participación, cuando hay control, cuando hay respeto al pacto.

El alcalde y los regidores firman un pacto con la comunidad de que van a invertir recursos en determinadas obras, pero los ciudadanos dan seguimiento al proceso de ejecución, no tienen las estructuras de presión

social para que eso se cumpla. Entonces, se hace un ritual, barrio por barrio, consulta tras consulta, que es importante, pero muy limitado. Hoy sería bueno saber cuántos ayuntamientos, cuántos cabildos en República Dominicana cumplen realmente con la ejecución de lo que se ha aprobado en el pacto social. Los que tenemos una visión política, ideológica, progresista y avanzada, a veces vemos esos espacios –como retornar a Rosseau con la democracia directa, donde usted debate en el territorio, en el barrio, lo que se va a hacer en el barrio, en el territorio, pero posteriormente, usted tiene que respetar, o si no, usted se revoca si no cumple con el pacto social que tiene.

Hay dos temas que tienen que ver con la calidad, que son la eficiencia y la eficacia, unos conceptos muy de consultores cuando hacen evaluaciones de eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, viabilidad, etcétera. Si se aplica el tema de la eficiencia a los municipios y a la propia Liga Municipal, podríamos decir que los ayuntamientos y la Liga le resultan muy caros a los contribuyentes, porque si se determina la relación entre lo que manejan y los beneficios que está reportando a los ciudadanos, se tendrá una eficiencia muy baja.

Por ejemplo, en el caso de la Liga hay que suponer que tiene el compromiso de que los recursos que maneja sean para fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales, que es el eje estratégico de la institución, y la ley dice “todas sus funciones, todas sus instituciones, sus competencias”, pero a fin de cuentas es eso, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Entonces, ¿hasta dónde han sido fortalecidos los gobiernos locales en los últimos cincuenta años? Aunque hemos oído decir que los gobiernos locales en República Dominicana son muy jóvenes, estos comienzan a visibilizarse un poco en 1978, pero yo me atrevería a decir que fue con el aumento en la transferencia de fondos en 1997 que empezaron a hacerse visibles; antes de eso eran simples recolectores de desechos sólidos.

Entonces, la visibilidad se da desde 1997 y ahí se inicia la gran carrera de muchos municipios porque la centralización del Poder Ejecutivo se transfirió hacia el municipio cabecera y las comunidades que estaban a su alrededor querían entonces “ser municipios, porque si manejan

recursos y no los transfieren hacia los otros niveles, entonces, yo quiero estar al mismo nivel político, administrativo, territorial en el que ustedes se encuentran”. En consecuencia, desde ese momento en adelante (1997), la cantidad de recursos invertidos no tiene una correspondencia con la calidad en la prestación de servicios de los ayuntamientos en República Dominicana, y ahí la Liga tiene un rol muy importante.

Finalmente, debo decir que los gobiernos locales en República Dominicana tienen un conjunto de desafíos. Desde mi punto de vista, el desafío número uno es el pacto político-social para la puesta en marcha de la carrera administrativa municipal. Sin carrera administrativa municipal podemos avanzar un poquito, pero ante los cambios de gobierno se vuelve hacia atrás. De la carrera administrativa municipal se desprende una serie de avances que tienen que ver con disminución de clientelismo, disminución de patrimonialismo, disminución de los niveles de la ineficiencia como tal. Es decir, desde ahí se pueden desprender muchos aspectos que van a fortalecer fuertemente, valga la redundancia, a los gobiernos locales, pero para eso tiene que haber un pacto político y social entre los partidos.

No nos llamemos a engaño. Tenemos una ley de las funciones públicas y la Constitución ha constitucionalizado la función pública, pero el Estado dominicano, desde nuestro punto de vista, no tendría la capacidad de respuesta para, en caso de violar la ley, provocar que se cumpla en 155 municipios y 229 distritos municipales. Eso tiene que darse en función de un pacto político y social, un pacto político entre los partidos, con garantía del movimiento social, de la sociedad civil que está en ese territorio.

Hay que poner a funcionar todo el tema de la modernización de los gobiernos locales, el tema de la tecnología, el tema de la autoridad en el territorio, el ejercicio de la autoridad en la ciudad. ¿Cuál es la autoridad que hay en el Distrito Nacional, el nivel de intervención que constantemente tiene el Gobierno Central? ¿Quién tiene la responsabilidad del tránsito y el transporte?, que el gobierno local coordine en ambas direcciones: Gobierno Central-gobierno local, la intervención en la ciudad. Los gobiernos locales tienen que mejorar la capacidad de recaudación

propia para no continuar dependiendo de la transferencia del “Situado”, que si no se fortalece esa capacidad, se va produciendo un parasitismo fiscal, la pereza fiscal en los gobiernos que no cobran: la basura no se cobra como tasa en muchos municipios al igual que un conjunto de impuestos que deben cobrarse.

Las finanzas no pueden continuar manejándose con lapicero, con papel. Hay un sistema que se ha puesto a funcionar, que ha sido abandonado en muchos municipios, que es el Sistema Integral de Finanzas Municipales (SIFMUN).

El tema del medio ambiente tiene que coordinarse. Hay que crear todas las unidades de gestión ambiental municipal. El tema ambiental es un tema universal de los cabildos dominicanos también. Aquí se habla mucho de que el gobierno nacional, por ejemplo, rompe récords en muchos índices, todos lo sabemos, pero el gobierno local cae también en el rompimiento de índices en relación con otros gobiernos locales. Es importante, quizás, hacer un estudio comparativo de los avances de los gobiernos locales de Centroamérica y el Caribe.

Entonces, es necesario, ya para concluir, que la democracia representativa conviva con la democracia participativa. La democracia participativa no busca sacar de circulación a la representativa, pero las autoridades locales tienen que comprender –y para eso hay que hacer presión social– que se gobierna para los ciudadanos, que los ciudadanos son los que tienen el grado de comprensión de su realidad. Por eso le digo a los alcaldes: ¿Y a qué hora ustedes piensan? ¿A qué hora piensa un alcalde? Porque el regidor tiene más tiempo para pensar, pero tampoco piensa. Porque si pensara mucho, tuviera muchas iniciativas para normativas. Pero esos que piensan se convierten en una amenaza para los alcaldes, porque mientras más poder discrecional tengo, mucho mejor para yo manejar de manera patrimonial los recursos de la administración pública local.

### 6.3. GOBIERNO LOCAL: LA ARRITMIA DEMOCRACIA-EFICACIA

#### (LAS INSTITUCIONES MUNICIPALISTAS DESPUÉS DE TRUJILLO)

Días antes de producirse el ajusticiamiento del generalísimo Trujillo, escuché un eslogan que decía: “Con Darío en el Consejo, la ciudad será un espejo”. Se refería a las aspiraciones de Darío Trujillo para ocupar lo que entonces era llamado el Consejo del Distrito Nacional. Sin embargo, aun con la juventud de la que disfrutaban ustedes, me imagino que han escuchado de la supuesta o real eficacia de las instituciones durante el período del trujillato.

En el día de ayer, uno de los medios de comunicación escrita señalaba que en una entrevista, una señora de la zona de Puerto Plata decía que [en aquellos días] podría dormir en la calle, a la vista de todos, y guardar en sus bolsillos un millón de pesos, que no temía que le fueran sustraídos. Se exaltan de aquel período aparentes virtudes de las que ahora carecemos.

Los ayuntamientos a los que hoy, de manera pomposa, quizás en un uso alusivo a los recursos semánticos, llamamos “gobiernos locales”, tal vez para hacer crecer nuestro ego, servían entonces [...] innúmeras actuaciones a favor de sus respectivas comunidades.

Al asumir el secretariado de la Liga Municipal Dominicana, no oculto a ustedes que entre mis añoranzas estaba volver a ver en los

ayuntamientos, las bandas de música que entonces nos hacían disfrutar y de donde surgieron nuestros más prominentes exponentes del arte musical. En la calle Padre Billini esquina Duarte existía la biblioteca Eugenio María de Hostos, regentada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional. Lo propio existía en La Romana, en Higüey y otras localidades del país. Los mataderos eran, si se quiere, modélicos, y esos mercados arrabaliados que hoy nos vemos obligados a presenciar, eran verdaderamente joyas del comercio. Sin embargo, la pérdida de todos aquellos atributos, en mi humilde entender, va mucho más allá de las simples recogidas de desechos sólidos, coincide con el derecho a elegir y a ser elegido con el que se nos ha premiado a partir del 20 de diciembre de 1962, cuando el pueblo dominicano tuvo la inteligencia –y el país, la suerte– de escoger al más grande de los dominicanos del siglo xx: el profesor Juan Bosch.

Fue el mismo profesor Juan Bosch quien tal vez llegó hasta el cansancio procurando enseñarnos que pretendíamos tener instituciones jurídicas que no se correspondían con el escasísimo desarrollo social y económico y con la tardanza de nuestra realidad histórica de producir las clases sociales y permitieran el desarrollo de nuestro pueblo y de esas mismas instituciones. Nos propusimos parir, a desmedro de esas enseñanzas, una serie de resortes legislativos en nombre de una democracia que, a veces, no hemos podido ejercer lo suficientemente bien y que hemos creído que la democracia es tan solo la facultad de escoger cada cuatro años a representantes en el Congreso o en los ayuntamientos, muchos de los cuales generalmente se olvidan de sus electores.

La convocatoria que hemos recibido para expresar estas palabras tiene que ver, precisamente, si no con el conflicto, por lo menos, con el inconveniente entre democracia y eficacia. ¿Hasta dónde hemos podido y hemos demostrado ser eficaces en el disfrute de esa democracia que Bosch, durante décadas, llamó “la mentada representativa”? ¿Hasta dónde hemos podido conciliar democracia y eficacia? Retomando el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2008* –al que ha hecho referencia Domingo Matías–, pero remontándonos tan solo dos o tres años antes, es decir, ese mismo *Informe* en 2005, asumiendo los resultados del *Latinobarómetro*, señala precisamente, trae la terrible conclusión de que

estos pueblos, los pueblos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, los pueblos a que ha hecho referencia Domingo Matías, y el pueblo dominicano, prefieren, en casi un 60 % de su población, gobiernos fuertes que hasta cercenen las libertades públicas y la democracia. Los prefieren si estos les satisfacen sus necesidades y apetencias económicas, lo que constituye un cuestionamiento a nuestra capacidad para ser eficaces en la democracia. En la prensa escrita de hoy, el ministro de Administración Pública, el doctor Ramón Ventura Camejo, produce el acierto, como lo ha señalado Domingo Matías: señala la importancia de una burocracia capaz, sin la cual no es posible construir una democracia fuerte. ¿Qué impide que esto ocurra? Lo impide una de las expresiones de la democracia, que son los partidos.

Quiero decirles que son muchos los ayuntamientos que al día de hoy no han podido tener su presupuesto de 2011, por los conflictos políticos de su sala, de su círculo, de su alcalde. El gobierno local es un conjunto de instituciones dirigido a prestar un servicio público. Escuchaba a un técnico que desentrañaba desde su óptica la problemática de educación, y señalaba como uno de los causales de nuestro atraso en esa área –acaso la más importante de todas– la presencia tan activa y decisoria de, precisamente, los partidos políticos.

Desde mi humilde manera de ver, nos ha faltado una clase política que tenga eso sobre lo que don Temístocles Montás ha insistido, una Estrategia Nacional de Desarrollo, algo que nos permita ver hacia dónde vamos, qué queremos, porque cada cuatro años estamos cambiando y no tenemos una visión mínima estratégica. Ahora bien, muchos de ustedes creerán que al llamarles gobiernos locales y llamarle alcalde a ciertos funcionarios, estamos diciendo lo mismo en el Distrito Nacional, en Santiago, en Higüey que en Bánica, Pedro Santana, en Juan Santana y Hondo Valle. Están equivocados. Las debilidades, señores, que aquí se encuentran [están referidas en] el escaso desarrollo social al que se refería Juan Bosch y se refería, en gran medida, también don Juan Isidro Jimenes Grullón cuando le llamó “ficción” a la República misma. Ya lo había dicho don Américo Lugo cuando externaba su tesis de que el concepto y la nación misma habían muerto en el surgimiento mismo

de ella. José Ramón López trató de explicarlo en nuestras debilidades alimentarias.

El problema mismo de la descentralización en la que creo, y no solo creo, sino que doy pasos en esa dirección por esas convicciones, no puede tampoco soslayar las desigualdades regionales que tenemos. Y es por ello que desde la Liga Municipal Dominicana, porque déjenme decirles, esa pobreza institucional nuestra, que arrastramos de siglos y que existía de una manera formal, pero antidemocrática en la etapa del trujillismo, hemos querido suplirla –y a veces ha sido necesario hacerlo– con el impulso de la persona que dirija la institución. Eso no es más que una herencia del trujillismo. El presidente Balaguer decía que los gobiernos son como las serpientes, que si la cabeza está sana, también lo está el cuerpo, que su cabeza estaba sana y, en consecuencia, su gobierno. Pero, en su despreocupación por algunas cosas, llegó a decir que la corrupción se paraba en la puerta de su despacho, indicando que de ahí para allá, las cosas no eran como desde su puerta hacia dentro.

El balance que nosotros podemos presentar, yo diría que a partir de la etapa postrujillista, es un balance (y tengo que repetir tanto a Bosch) arrítmico: a ratos sube... Yo creo que estamos en la mejor etapa, estamos en la etapa del “asociacionismo” municipal. Las mancomunidades constituyen un reto hermoso. Me gustaría que algunos de ustedes, los que no lo han hecho, se enteren qué está haciendo la mancomunidad, por ejemplo, de Baoruco, esa zona de Barahona: cosas preciosas. A los problemas comunes se están procurando soluciones comunes, pero también lo están haciendo en Altamira y en Imbert. No podemos suprimir los espacios democráticos, por eso, propugno por el rescate de los espacios democráticos de los concejales o regidores en la toma de decisiones en la vida de la municipalidad, que le fue suprimido, en gran medida, en el último reglamento de la Liga Municipal Dominicana. No podemos suprimir jamás las conquistas democráticas. Ese carácter asociativo es, para mí, el mayor estímulo que existe. ¿Que la Liga y los gobiernos locales salen caros? Habría que ver dentro de nuestras instituciones, sin que ello constituya excusa ni razón, ¿cuál de ellas sale económica o barata al Estado dominicano, desde entidades públicas hasta ONG?, porque

antes, los concejales, por ejemplo, eran honoríficos, y a veces parece que molesta que hoy no lo sean. ¿Por qué?

Yo era un niño cuando le pregunté a mi padre por qué Juan Bosch había nombrado, había logrado que Miguel Soto fuera diputado siendo un obrero. Porque yo, en mi ingenuidad y en mi inocencia, tal vez creía que quienes debían estar en el Congreso eran los abogados. Entonces, mi padre me explicó que Juan Bosch quería que todos los sectores de la sociedad estuviesen representados, y eso debe ocurrir también con los concejales. No deben ser los notables los que pueden darse el lujo de ser honoríficos. Esa es una forma excluyente y es algo a lo que jamás debemos volver. Tracemos una estrategia nacional de desarrollo que incluya los gobiernos locales, que la Liga Municipal Dominicana se inserte en esa estrategia y sea como debe ser, porque la Liga Municipal Dominicana, la que yo me honro en representar, ciertamente ha estado postrada, porque hemos vivido largo un proceso de postración en algunas instituciones.

Es hora de levantarnos todos, y yo estoy de acuerdo con la expresión de Jesús “Todo pámpano que no dé buen fruto debe ser echado al fuego, debe ser quemado; lo que no da utilidad no debe existir”. No es que no debe salir caro, es que no debe costar nada. Ahora, ¿qué ha fallado?, porque yo mismo estoy aquí como secretario general de la Liga Municipal Dominicana, gracias al valor de los alcaldes, a despecho de la dirección política del partido –que se entendía me promoviera–, que entonces quería la imposición de personas total y absolutamente ajenas a la municipalidad, y que quería –y quiere– la LMD como un botín de satisfacción, de apetencias y de corrupción, y la municipalidad dominicana se enfrentó a eso, y se enfrentó sin prebendas, sin promesas, sin ningún tipo de lascivia. Y yo creo que desde la LMD estamos llamados, ineludiblemente llamados, a coadyuvar con el desarrollo democrático del país a través del desarrollo de los gobiernos locales.

Yo quiero, pues, compartir con Domingo Matías la importancia de la participación popular en el quehacer municipal, y como creo firmemente en eso, creo que seremos más ricos en el debate con la participación de ustedes, por lo que agradezco la gentileza de escucharme, de escucharnos, y creo que de ustedes es que aprenderemos más y mejor.

# VII

Políticas públicas en  
retrospectiva, de 1961 a 2011

---

## 7.1. CINCUENTA AÑOS EN LA LÍNEA DEL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

### Introducción

A continuación se realizará una reseña sobre la política social en República Dominicana en la que se intentará clarificar algunos conceptos y abordajes sobre su evolución partiendo de la tiranía de Rafael Leónidas Trujillo. El análisis enfatiza el rol de los actores sociales, en el entendido de que los roles éticos y las responsabilidades asumidas dan como resultado la realidad lograda. Este ejercicio analítico se ubica, en gran medida, en la línea del tiempo; siendo así, es importante reconocer que las visiones del presente son un sesgo que probablemente puede incidir en la comprensión del hecho histórico, ya que es sumamente difícil desprenderse de las aspiraciones del presente al momento de interpretar los procesos históricos.

Comúnmente, el análisis sobre el estado de la política pública social parte de depurar las dimensiones de los conceptos “público”, “política” y la suma de ambos: “la política pública”, “la política de protección social”. No existe una definición única de lo que es la política pública, la razón de ello emerge en gran medida de las propias dificultades de definir el concepto de “política” y de “lo público”. Asimismo, las dificultades

emanan del propio origen de la política pública: una disciplina percibida como dependiente de diversas ramas de las ciencias sociales como la economía, la ciencia política y la sociología (Villar, 2002).

Es importante distinguir entre los conceptos clásico y moderno de la política. En su significado moderno, la política es definida como “la esfera de decisiones colectivizadas soberanas, coercitivamente sancionables e ineludibles”, donde lo que caracteriza al poder político es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social. Esta exclusividad es resultado de un proceso que se desarrolló en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y del uso de los medios con que es posible ejercer la coacción física.

Como se mencionó anteriormente, estas visiones tienen sus orígenes en el surgimiento del Estado liberal burgués europeo en el siglo XIX, cuando el rol del Estado quedó reducido a la vigilancia del orden, la protección de la propiedad, la vida y la integridad física del individuo; donde el predominio de la economía y el crecimiento económico eran las fórmulas claves para mantener en funcionamiento óptimo la sociedad. El fracaso de este modelo fue inminente, se hizo evidente por la pobreza y miserias humanas que generó, provocando gran descontento en la sociedad del momento. Así, el rol del Estado cambió a uno más activo y la idea del mero crecimiento económico como garante del bienestar fue sustituida por la convicción de la necesaria participación del Estado a través de políticas redistributivas para corregir las inequidades del crecimiento económico. Las políticas sociales traducidas en servicios para mejorar la situación de los pobres encontraron en ese momento su validación inicial, a lo que muchos analistas llaman “política pública residual”.

Cabe preguntarse entonces, ¿hasta qué punto la política social en el Estado moderno surge como resultado de las luchas y conquistas de diferentes actores sociales, religiosos, trabajadores, etcétera, o por el contrario, fueron una fórmula para garantizar el equilibrio del modelo liberal? ¿Hasta qué punto fueron una forma para exigir el cumplimiento de los derechos sociales? Quizás habría que concluir que es

una combinación de ambos procesos, pues es imposible negar el rol demandante de los trabajadores y grupos sociales que en la sociedad norteamericana incidieron en estos cambios a través de los procesos de presión ejercidos.

La visión sobre la política social cambió significativamente a partir de los años noventa en Estados Unidos y se expande por los países de América Latina con el llamado “Consenso de Washington”. El llamado “estado de bienestar” entró en crisis y las políticas universales perdieron peso. Las nuevas estrategias se fundamentaron en priorizar a las personas que están en mayor riesgo social, especialmente los pobres, planteando la dotación de paquetes de servicios y subsidios para ser más eficiente. Algunos matices de esta visión han propuesto la organización de una red de protección articulada armónicamente y combinada con el direccionamiento o “focalización” de subsidios a cambio de corresponsabilidades de los beneficiarios, con lo cual sería más efectivo en lograr la salida de la pobreza. En América Latina, las visiones que aun propugnan por el “universalismo” en la garantía de derechos han ido suavizando sus planteamientos y sostienen que, dada la restricción de recursos disponibles, se podría aspirar a un paquete mínimo de servicios para todos los ciudadanos, lo cual es llamado universalismo básico.

Una segunda clasificación de las políticas sociales es la que agrupa la intervención del Estado a través del modelo cooperativo de la seguridad social que, según algunos, es el instrumento de protección más consolidado, el núcleo de la protección social, superando la asistencia social y los servicios sociales (Felipe Tio, 2004). En las últimas décadas esta modalidad de políticas ha tomado mucho espacio en los contextos latinoamericanos con una importante participación del sector privado, con lo cual se reafirma el progreso de las visiones neoliberales capitalistas, que integran la participación del Estado y el sector privado. De alguna manera, este tipo de políticas y sus estrategias se asocia a las visiones de que la democratización de la política no conlleva solo a su difusión, sino también a su ubicuidad. Desde este enfoque, los procesos políticos y la política no pueden estar comprendidos

únicamente en el ámbito del Estado y sus instituciones. El concepto de Estado se amplía y se va sustituyendo poco a poco por un concepto bastante más elástico de sistema político (Villar, 2002). Los llamados ejercicios de “gobernanza estatal” están igualmente en esta línea de pensamiento.

Considerando estas visiones actuales sobre la política pública, y en especial la política social, cabe preguntarse ¿cómo han evolucionado las visiones y los mecanismos para ejecutar la política pública desde la tiranía de Trujillo?

### **POLÍTICA SOCIAL EN LA TIRANÍA DE TRUJILLO**

El arribo de Trujillo al poder coincide con la redefinición a escala internacional del modelo de Estado liberal capitalista, en particular con los procesos de reordenamiento de la sociedad norteamericana, los que más impacto han tenido en la dinámica dominicana. Es bueno subrayar que, además del relanzamiento del Estado liberal estadounidense, en esa sociedad se gestó un proceso de afianzamiento del rol imperialista; muestra de ello fue la intervención norteamericana de 1916, llevada a cabo con el pretexto de restablecer la paz y el orden en República Dominicana y que dejó en la presidencia a Horacio Vásquez. El nuevo gobernante, ante sus intentos de perpetuarse en el poder, fue víctima de un golpe de Estado efectuado por su protegido, Rafael Leónidas Trujillo, quien a partir de 1930 ocupó el poder y desarrolló a partir de entonces la más larga y sangrienta dictadura de la historia dominicana.

En materia de política social, la dictadura trujillista se caracterizó por la creación de las principales instituciones estatales del sector social, así como las leyes que las sostienen, como es el caso de la Ley de Educación. Las políticas sociales elaboradas en este período se enmarcaron en la visión universal de las políticas sociales y la vinculación de estas con el trabajo, abordaje que coincide con los énfasis de la política social en la sociedad norteamericana. Es así como se adhieren a lo que consideran una nueva tendencia de la previsión y los seguros,

con una concepción de asistencia-derecho que despojó de “la humillante situación moral que implica la necesidad de pedir”. El seguro social creado era de tipo mixto, es decir, incluía el criterio del seguro de los trabajadores económicamente débiles y sus dependientes (Dotel & Cañete, 2007, p. 19).

Durante su mandato, Trujillo promulgó las siguientes leyes:

- a) Ley No. 1316 sobre Pensionados y Jubilados del Estado dominicano, del 29 de diciembre de 1946.
- b) Ley No. 251, sobre Retiro de las Fuerzas Armadas de República Dominicana, del 9 de abril de 1943 y sus modificaciones de los años 1945 y 1951.
- c) La Ley No. 118, sobre Pensión de Retiro a los miembros de la Policía Nacional, del 25 de mayo de 1939 y sus modificaciones de los años 1940 y 1943.

La Secretaría de Estado de Trabajo tenía las atribuciones de regular las relaciones con los centros obreros, el estudio de las resoluciones o las iniciativas tomadas por las conferencias de obreros en el mundo, la protección del obrero y preferentemente del dominicano, promulgar de medidas para que los obreros dominicanos lograsen tener trabajo, regular los días y horas de trabajo, el seguro de los obreros y definir los derechos y deberes de los patronos y obreros, entre otros. Igualmente, la Ley de Trabajo creó la Caja del Seguro, las Casas para Obreros y la Escuela de Artes y Oficios para la preparación técnica de los obreros. También, durante el período 1930-1961 hubo una fuerte inversión en infraestructura: se construyó la mayoría de las instalaciones hospitalarias, policlínicas medianas, escuelas y liceos y se edificaron viviendas destinadas a la clase obrera.

Toda esta labor institucional fue socavada por el propio régimen que la creó, a través de la elaboración de disposiciones y normas, unas con calidad institucional, otras ilegales, que aseguraban tanto el control de la población como de la riqueza generada en el territorio nacional. Esto definió una situación en la que el “jefe del Estado” pasó a captar el

grueso más destacado de la plusvalía social y, en general, de todos los excedentes resultantes de la explotación de clase. El Estado se transformó en el principal instrumento para la acumulación de capitales, utilizando diversos mecanismos que sentaron las bases para el establecimiento de una visión clientelar que atraviesa todos los ámbitos de acción estatal, incluyendo al sector social (Dotel & Cañete, 2007, p. 20; Cordero Michel, 1959).

Tal y como señala Jiménez Polanco en su libro *Partidos políticos en la República Dominicana* (1999), parecería que el poder arrollador de Trujillo logró neutralizar cualquier iniciativa política que hubiese podido tener diferencias con el régimen. Para lograrlo, se apoyó en dos estrategias fundamentales: la primera, el sistema de partido único lograda con la creación del Partido Dominicano, el cual logró sostenerse ante la frustración vivida en República Dominicana durante mucho tiempo; la segunda, el respaldo militar. Esto se acompañó del anti partidarismo y el militarismo, el histórico bajo nivel de participación de los campesinos en el sistema político dominicano, la ausencia de instituciones modernas, la propaganda sistemática sobre las bondades del benefactor, el miedo al comunismo más el consenso activo de la oligarquía y la influencia de la religión católica acompañada de un fuerte nacionalismo impregnado de racismo (Cordero Michel, 1959), condiciones que permitieron que Trujillo pudiera desarrollar su dictadura sin una resistencia importante.

No fue sino hasta 1936 cuando desde el exilio en Cuba empezó a manifestarse la oposición al crearse el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), seguido de la Unión Democrática Dominicana (UDD) formada por residentes en Venezuela, y en 1956 –también en Cuba– con la formación del Movimiento Popular Dominicano (MPD) (Jiménez Polanco, 1999). En el contexto internacional, esta etapa coincide con el proceso de fortalecimiento del imperio norteamericano, consistente en la búsqueda de materia prima para sustentar su desarrollo industrial. Por su lado, en América Latina, los movimientos nacionalistas revolucionarios se expandían, caracterizados por la necesidad del desarrollo autónomo.

## CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL POSTERIOR CAÍDA DEL RÉGIMEN TRUJILLISTA

### **Intento fallido de institucionalidad, cambio democrático y justicia social**

A la caída del régimen, el país tuvo la experiencia del gobierno del profesor Bosch, quien no pudo desarrollar iniciativas importantes en términos de política social, aunque sí quedaron en carpeta. Luego se instaló el gobierno de los doce años de Balaguer (1966-1978). El país estaba en la bancarrota producto de la situación de guerra recién finalizada y el Gobierno norteamericano otorgaba apoyo para crear una base social. Balaguer, con el apoyo de los norteamericanos, logró la creación de una red clientelar política, social y económica basada en el asistencialismo clientelar, la corrupción política y económica, a lo cual se le sumaron la vulnerabilidad del gasto social, la desvinculación entre la política social y la política económica.

En este período, el autoritarismo reeditado en la figura de Balaguer y el intento de mantener el status quo conservador con el apoyo de la oligarquía trujillista, limitaron con sangre el surgimiento de un real Estado democrático y moderno, utilizando la represión y la legitimación de los gobiernos balagueristas a través del fraude. Balaguer logró impedir la participación de la población en el sistema político y desarticular cualquier mecanismo de acción colectiva. En resumen, se podría afirmar que la limitada participación social en esta etapa está fundamentalmente articulada a reivindicaciones por los derechos políticos y civiles, sin mayores evidencias de reclamaciones por los derechos sociales.

Así mismo, al igual que el resto de los países de América Latina, la presencia norteamericana fue importante. Además de la intervención económica a través de los bancos con gran cantidad de créditos, la penetración también se dio a través de las transnacionales y de la vía militar con la presencia de la CIA en la mayoría de los países de la región (Andere, 1994).

## Pininos de democracia y fragilidad del sistema representativo

En el período presidencial 1978-1982, encabezado por Antonio Guzmán, se logró la confianza y con ello la movilización de los sectores populares; sin embargo, ello no contribuyó a la articulación organizada de estos sectores. Ni en esa gestión ni en la sucesiva se lograron transformaciones en términos de institucionalidad, más bien continuaron las prácticas clientelares que contribuyeron a favorecer a sectores económicos.

En cuanto a las políticas sociales, se logró aumentar el gasto gubernamental en salud, educación e infraestructura y se continuó con los programas de asistencia a través de la presidencia de la República y de otras dependencias estatales, pero con matiz populista. Los instrumentos de las políticas sociales utilizados en este período fueron los reajustes salariales, la implementación de subsidios y subvenciones, las ventas populares y el control de precios de algunos alimentos. Los procesos de planificación se institucionalizaron con la primera experiencia de los Planes de Desarrollo Socio-Económico (PLANDES). Sin embargo, estas medidas perdieron efecto como consecuencia, entre otras cosas, de las medidas de ajuste económico tras un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el año 1984. Las recetas fondomonetaristas provocaron las pobladas de ese mismo año, cuando los ciudadanos salieron a las calles en protesta por el alto costo de la vida, perdiendo la vida un gran número de personas.

En cuanto al contexto regional, en esta etapa continúa la situación de dependencia de la hegemonía norteamericana y la presencia de los monopolios industriales, en confabulación con las clases y poderes locales, según lo muestran las principales demandas de los países en torno a la reducción de la deuda externa. Igualmente, las concepciones desarrollistas impulsadas por la CEPAL tenían gran peso en la región en esta época, visiones que concebían el cambio social como una transición donde el norte debía ser hacia la urbanización e industrialización de los países. Para ello, la CEPAL y la OEA pusieron al servicio de los países asistencia técnica y metodologías que contribuyeran a desarrollar proyectos y procesos de planificación orientados al logro del desarrollo.

## Vuelven y vuelven las viejas prácticas asistenciales y clientelares (1986-1996)

Con el irónico lema de “devolver la confianza y la honestidad perdida”, Balaguer inició su período presidencial 1986-1990. Su programa de gobierno contaba de tres puntos: la recuperación de los valores morales de la sociedad dominicana, el relanzamiento de la economía (mediante el ahorro interno, la eficacia administrativa y la recuperación de la soberanía nacional) y la restauración del orden público convulsionado por las luchas internas del PRD. Al igual que en los doce años, Balaguer retomó su política de construcción como mecanismo para mantener una clientela política. Igualmente, este período se caracterizó por la desvinculación entre la política social y la economía y por el inicio de la reforma del sector educativo. En esta ocasión reeditó los fundamentos de las visiones keynesianas basadas en la expansión del gasto público fundamentado en la construcción de obras de infraestructura para atacar el desempleo y los comedores económicos para combatir la miseria.

La nueva actitud conciliadora que asumió Balaguer permitió lograr algunos consensos políticos. No hay que perder de vista que el propósito era lograr mantener control, tener una tregua de dos años para lograr “orden social”. Sin embargo, el desequilibrio social a causa del desempleo, la caída del salario, más la crisis de los partidos y la división del movimiento sindical debido a las rivalidades a lo interno de la izquierda y los pactos entre las élites como forma de lograr consensos, condicionó que se reactivaran los Comités de Lucha Popular surgidos durante 1984. Los Comités tuvieron una gran capacidad movilizadora y propiciaron nuevas formas de participación de grupos medios y pequeños empresarios, que se sumaron al movimiento y conformaron la Confederación de Organizaciones Populares. Es interesante que en este momento el movimiento social muestre una agenda reivindicativa más clara, basada en mejora salarial, mejora de servicios de salud, educación, energía eléctrica, agua potable, recogida de basura, alcantarillado, etcétera (Jiménez Polanco, 1999).

## CRONOLOGÍA HASTA LA PUESTA EN MARCHA DE SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, LEY NO. 87-01

La primera legislación dominicana sobre protección a los trabajadores fue la Ley No. 352 del 17 de junio de 1932, sobre Accidentes del Trabajo, modificada por la Ley No. 385 del 11 de noviembre del citado año.

En 1942, La Constitución dispuso, en su artículo 6, inciso segundo, que “la seguridad social es un derecho humano”.

Cinco años después, la Ley No. 1376 del 17 de marzo de 1947 creó la Caja Dominicana de Seguros Sociales.

El 30 de agosto de 1948 se promulgó la Ley No. 1896 sobre Seguros Sociales Obligatorios y Facultativos, la misma cambió el nombre de Caja Dominicana de Seguros por el de Instituto Dominicano de Seguros Sociales. Protege a los afiliados contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, al tiempo que extiende la protección hasta el cónyuge y los hijos recién nacidos del trabajador.

La Constitución de 1963 concibió con mayor profundidad la necesidad de garantizar una efectiva protección social, al disponer que “el Estado, a través del Congreso, regule los seguros sociales y ofrezca especial protección a la mujer en estado de gestación, así como al niño desde su nacimiento hasta su completo desarrollo”. Dispuso también la protección de las personas inhabilitadas para el trabajo y a los adultos mayores.

La Constitución de 1955 amplió las disposiciones en materia de seguridad social, consagradas en la Constitución de 1942.

La Constitución del 28 de noviembre de 1966 estatuyó en su artículo 8, numeral 17, que “es responsabilidad del Estado estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social y proteger de la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez, además, asistencia social a los ancianos para preservar su salud y asegurarle su bienestar”.

Durante el gobierno del doctor Salvador Jorge Blanco (1982-1986) se sometió un Proyecto de Ley sobre Seguridad Social que nunca fue aprobado por el Congreso del mismo partido.

En 1991 una ley modificó la Ley No. 1896, que universalizó y amplió la cobertura a los afiliados y dependientes del seguro social. Este proceso se desarrolló en el marco del Dialogo Tripartito (empresarios, trabajadores, gobierno).

En sus dos últimos mandatos (1990-96), el presidente Joaquín Balaguer tomó la iniciativa al crear las comisiones de reforma al sector salud, de las cuales surge una propuesta tripartita (empresarios, trabajadores, gobierno).

En el año 1997, el presidente Fernández creó la Comisión Ejecutiva de Reforma al Sector Salud (CERSS), que enriquece la propuesta del gobierno del doctor Balaguer

La propuesta elaborada por la CERSS fue sometida al Congreso por el presidente Fernández, pero objetada. Una comisión del Senado de la República elaboró un nuevo Proyecto de Ley sobre Seguridad Social. Se creó una Comisión de Seguridad Social presidida por el senador de la provincia Hato Mayor, doctor Iván Rondón Sánchez, para estudiar ambos proyectos a los fines de que el país pueda contar con una Ley de Seguridad Social viable.

5 de abril de 2001, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley; el Senado lo convirtió en ley el 24 de abril de 2001.

El 9 de mayo del mismo año, el presidente Hipólito Mejía promulgó la debatida ley, la cual consta de trece principios, 209 artículos, cuatro libros, veintiocho capítulos.

El 1 de septiembre de 2002 el presidente Hipólito Mejía puso en vigencia el Seguro Familiar de Salud de Régimen Subsidiado.

El primero de junio de 2003 Hipólito Mejía puso en marcha el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia.

El primero de agosto de 2007 el presidente Leonel Fernández puso en marcha el Seguro Familiar de Régimen Contributivo Subsidiado.

Fuente: Elaboración propia en base a DIDA (2001) y Fernández, J. M. (2010).

El nivel de presión ejercido por el Comité Unitario, el Colectivo de Organizaciones Populares y parte del sector empresarial hizo que Balaguer propusiera un “Pacto de Solidaridad Económica”. Fruto de este pacto fue modificado el Código de Trabajo. Balaguer utilizó, igualmente, estrategias clientelares para neutralizar a los sectores adversos, y prácticas delatoras para desprestigiar a los líderes de este movimiento. Se podría decir que en ese momento se evidenció más claramente un cambio en la agenda sociopolítica dominicana, no basada exclusivamente en reivindicaciones civiles y políticas, sino además en la lucha por derechos sociales.

Balaguer arribó al poder nueva vez en el período 1990-1994, después de haber superado a Juan Bosch con un estrecho margen de 1 % y con fuertes acusaciones de fraude. Esta hazaña y la construcción del Faro a Colón, la más polémica de sus obras, le permitieron cerrar su vida política como el mayor de los demócratas y el constructor de la nueva imagen de República Dominicana.

Pero este período estuvo lleno de conflictos políticos, desorden institucional y altos niveles de corrupción. También hubo una fuerte presión de diferentes sectores, sobre todo en razón de la crisis económica en que se encontraba el país. Balaguer accedió a firmar el “Pacto de Solidaridad Económica”, en el que se comprometió a incentivar la producción agrícola, liberar de impuestos a los trabajadores, mejorar los servicios públicos, reformar el sector educativo y modificar el Código de Trabajo.

Se resalta en esta gestión la creación de Pro Comunidad en octubre de 1993, con el fin de canalizar recursos para la ejecución y promoción de proyectos a pequeña escala que contribuyeran a elevar la calidad de vida de los grupos sociales de menores ingresos, con lo que se tiene la primera experiencia de focalización de la política social.

Balaguer retornó al poder por sexta vez en 1994. En esas elecciones su principal contendor fue José Francisco Peña Gómez, candidato del Acuerdo de Santo Domingo, una coalición de partidos liderada por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Bajo las consignas de la defensa de la nacionalidad, la paz, la libertad y el orden, “un camino conocido, un camino sin peligro”, logró la reelección con fuertes críticas de fraude. La crisis poselectoral forzó al líder reformista a firmar el “Pacto por la Democracia”, con el que acortó su mandato de cuatro a dos años.

Con la llegada al poder del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) para el período 1996-2000 se tiene una mezcla de las viejas prácticas clientelares-asistencialistas con otras nuevas, orientadas a la participación social y los procesos de tecnificación de la política social. Ya desde el anterior mandato se sentían con fuerza en el país las influencias neoliberales que presionaban por la puesta en marcha del Código Laboral y la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con el fin de

aumentar la eficiencia del sector público, reducir la nómina pública y garantizar la continuidad del Estado.

Las estrategias de combate a la pobreza utilizando la focalización como mecanismo para dirigir la protección a quienes realmente la necesitan, sirvieron como plataforma para implementar algunos programas de protección social, con lo cual se dieron pasos contundentes para ser más eficientes en ese sentido. La protección social se revistió de un perfil técnico: se elaboró el mapa de la pobreza y El Plan para la Reducción de la Pobreza, a través de “Comunidad Digna”, y el Plan Nacional de Desarrollo Social (PNDS) entre otros. Para reordenar la política social, se creó una súper estructura: el Gabinete de Coordinación de la Política Social, cuya complejidad impidió el eficiente desarrollo de la toma de decisiones. A esta instancia, las intenciones de reordenar y de dar un giro a la tradicional asistencia social de corte clientelar y eliminar la duplicidad de funciones entre las diversas instituciones dedicadas a la protección social le cuesta mucho llevarlas a cabo.

#### LA SEGURIDAD SOCIAL, DEMANDA DE GARANTÍAS QUE IMPULSEN LA CONTINUIDAD DEL ESTADO

Las reformas impulsadas en los países de América Latina a partir del llamado “Consenso de Washington”, procuraban estandarizar acciones y procesos en busca de mejorar el desempeño de los países. El Consenso se fundamentaba en siete prioridades: (a) disciplina fiscal, (b) reordenamiento de las prioridades del gasto público, (c) reforma impositiva, (d) liberalización de las tasas de interés, (e) tasa de cambio competitiva, (f) liberalización del comercio internacional (trade liberalization), (g) liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, (h) privatización y desregulación.

En este contexto, desde finales de los años ochenta el país acude a un intenso proceso de cambio en la Administración Pública caracterizado por reformas legales e institucionales de gran profundidad, que inician en el período de gobierno 1996-2000, se profundizan en el período 2000-2004 y continúan en el período 2004. Consideremos en el ámbito de

la política social la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad, el cual reemplaza el esquema de la década de los años cuarenta creado por Trujillo. El puente que existe entre este viejo sistema y el nuevo está dado no solo por el tiempo transcurrido, sino por el contexto y las visiones que alimentan dicha reforma, la metodología de la elaboración del mismo, el rol que juegan los protagonistas en el diseño así como la negociación de la misma.

La Ley No. 1896-48 sobre Seguros Sociales<sup>17</sup> cubría, hasta el 2001, al 7 % de la población dominicana, que representaba el 37 % de la población asalariada del sector privado. A pesar del mandato de la ley, el Estado no cotizaba, excluyendo a los empleados públicos. Los hijos y esposas de los trabajadores asegurados solo podían recibir servicios de maternidad durante el embarazo y lactancia hasta un año. Otras irregularidades ocurrían durante los años de vigencia de dicha legislación: evasión del sector privado, igualas médicas privadas paralelas que dependían de la capacidad de pago de los contratantes, y muchas otras. Para protección contra accidentes de trabajo se contaba con La Ley No. 385 de 1932 que excluía a los empleados públicos, salvo los que tenían un rol comercial; así mismo no estaban cubiertos los militares, policías y familiares. Con este estado de situación, República Dominicana llegó a ser uno de los países de más alto gasto de bolsillo en salud, repercutiendo esto en la situación de pobreza e inequidad de la población.

La Ley No. 87-01 establece un amplio régimen de protección a la población general contra la vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales; comprende todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social.

---

<sup>17</sup> Anterior a la Ley No. 1896 estaba la Ley No. 1376, de 17 de marzo de 1947 que creó la Caja del Seguro Social.

El SDSS está integrado por tres regímenes de financiamiento:

- a) Régimen contributivo, que comprende a la población trabajadora pública y privada y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.
- b) Régimen subsidiado, que protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado dominicano.
- c) Régimen contributivo-subsidiado, que protege a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

La Ley No. 87-01 estableció el plazo de diez años para “afiliar a la población en forma gradual y progresiva a fin de adecuar el proceso a las posibilidades financieras de los sectores público, laboral y empleador” (Art. 33). Estos diez años vencen en 2011. A todas luces será imposible que el sistema logre incorporar a la población restante para esta fecha, quedando pendiente la definición de nuevas estrategias y nuevos plazos, más realistas, junto al compromiso de las autoridades que permitan cumplir con el mandato de la ley.

En el caso específico del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, la Ley No. 87-01 establece en su Art. 35 que este seguro tiene el objetivo de reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y sobrevivencia. Actualmente existen 2,193,890 afiliados, mientras que la población afiliada al Sistema de Reparto (antiguo régimen de Seguro Social) que administra el Ministerio de Hacienda, era de 106,018 trabajadores, a diciembre de 2009.

A diez años de la implementación de la Ley No. 87-01, el Consejo Dominicano de Seguridad Social ha creado diferentes espacios de análisis y evaluación para identificar los logros, retos y sistematizar

recomendaciones. En el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia algunos logros y retos identificados se presentan a continuación:

### **Principales logros**

- República Dominicana es uno de seis países en la región con una Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
- El Estado infunde elementos de solidaridad al sistema, como la garantía de pensión mínima.
- El Fondo de Solidaridad Social financiado con 0.4 % de los salarios imponibles y capitalizado (acumulado en 2010=0.2 % del PIB) se destinará a financiar la garantía de la pensión mínima.
- El Sistema de Capitalización Individual (SCI) aumentó la cobertura femenina de 39 % a 43 % de los cotizantes totales en 2003-2010 (República Dominicana se colocaba entre ocho países con una cobertura femenina en la PEA mayor a la masculina).
- Para el tamaño relativamente pequeño del mercado asegurado, República Dominicana tiene un número adecuado de AFP (igual a Chile, que tiene un mercado cinco veces mayor, y superior a las dos AFP en Bolivia y El Salvador, con mercados similares).
- Hay cinco compañías de seguros comerciales que cubren los riesgos de discapacidad y sobrevivencia (DS).
- Las AFP cargan 0.5 % del salario para gestión de SCI y comisión anual de 30 % de la rentabilidad obtenida sobre la tasa de interés de certificados de inversión en banca privada.
- El monto del fondo de pensión creció ocho veces entre 2004 y 2010, y respecto al PIB de 1.6 % a 6.8 %, en el 2010.
- El fondo no fue afectado por la crisis como la mayoría de los SCI.

### **Principales dificultades**

- El sistema es muy segmentado (decimotercero por su grado de unidad en la región), pues deja fuera a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y funcionarios públicos con esquemas propios y condiciones

de acceso y prestaciones definidas usualmente mejores a los del sistema general. También se tiene que leyes posteriores retornaron al reparto a congresistas, docentes, expresidentes y exvicepresidentes (con mejores condiciones). La Superintendencia de Pensiones (SIPEN)<sup>18</sup> no tiene poderes para la regulación y supervisión sobre los esquemas separados, como es el caso de Chile y Costa Rica.

- En 2010, República Dominicana ocupaba el onceavo lugar de América Latina por la cobertura del sistema de pensiones, por debajo del promedio regional y tres puestos por debajo que la cobertura de salud.
- Alrededor de la mitad de los afiliados no cotiza activamente y el porcentaje cayó de 58 % a 50 % entre 2003 y 2010.
- Baja cobertura, debido a un amplio sector informal. Se agrega que el 85 % del total de empresas tiene el 15 % del total de empleados (muy difíciles de registrar y controlar por su pequeño tamaño).
- Los afiliados que entraron al Sistema de Capitalización Individual que propone la Ley No. 87-01 con edades altas no cumplirán con las aportaciones mínimas, teniendo tiempo limitado para, si lo desean, regresar al reparto.
- Más del 72 % de la población no tiene seguro de pensiones, incluyendo la mayoría de los pobres. No se ha establecido el régimen subsidiado que fortalecería la solidaridad social.
- República Dominicana se ordena en los lugares 5-6 inferiores en la región en su cobertura rural, y de la población de menor ingreso y educación.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 107 de la Ley No. 87-01, la SIPEN tiene la función de velar por el estricto cumplimiento de la ley y de sus normas complementarias en su área de incumbencia, de proteger los intereses de los afiliados, de vigilar la solvencia financiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de contribuir a fortalecer el sistema previsional dominicano. Está facultada para contratar, demandar y ser demandada y será fiscalizada por la Contraloría General de la República y/o la Cámara de Cuentas solo en lo concerniente al examen de sus ingresos y gastos.

- Entre la población mayor de 60 años en 2009, el quintil de menor ingreso estaba cubierto en solo 3 % versus un promedio nacional de 27 %.
- La cobertura de población adulta mayor femenina es inferior a la masculina.
- El período de treinta años de cotización será más difícil de cumplir para las mujeres por sus salidas de la fuerza de trabajo para criar a sus hijos; menos mujeres que hombres ganarán el derecho a la pensión mínima.
- El sistema acentúa las inequidades de género porque utiliza tablas de mortalidad diferenciadas por sexo y debido a la mayor esperanza de vida de la mujer resultan en pensiones muy inferiores a las de los hombres.

## COMENTARIOS FINALES

La evolución de las políticas públicas orientadas a lograr garantías y bienestar para los ciudadanos dominicanos podría valorarse como un ejemplo de continuidad de una política de Estado, lo que ofrece un balance positivo y motivador. Sin embargo, es pertinente reconocer que los avances en el logro de este derecho no han estado al margen de la lucha de diferentes sectores por lograr condiciones de existencia más dignas, al tiempo que ha sido una prioridad que por generaciones ha estado presente en el imaginario social dominicano y ha sido una demanda latente en el devenir histórico de los últimos ochenta años. Pero si bien es cierto esto, también lo es que dicho proceso se ha caracterizado por las confrontaciones políticas, visiones e intereses encontrados de diferentes sectores, aspecto que no es ajeno a la misma dinámica interna y externa a la sociedad dominicana.

Muestra de cómo funciona la dinámica interna dominicana son los ajustes realizados al Sistema de Seguridad Social recién instalado para hacerlo responder a intereses de grupos específicos. Para la puesta en marcha de la Ley No. 87-01, los antiguos asegurados fueron divididos

por edad, los menores de 45 fueron obligados a mudarse al nuevo Sistema de Capitalización Individual, los mayores tuvieron la opción de quedarse o mudarse, excepto los beneficiados con las reformas que se realizaron posteriormente a la ejecutada en 2001, tales como los congresistas, que modificaron el artículo 1 de la Ley No. 87-01, en fecha 26 de septiembre de 2005, produciéndose la primera reforma a la ley y retomando el sistema de reparto para los congresistas (senadores y diputados). Una segunda reforma es implementada mediante la Ley No. 16-06, de 10 de febrero de 2006, con la que se disponen pensiones de reparto para los expresidentes y exvicepresidentes constitucionales y sus viudas. También los docentes públicos, mediante la Ley No. 451-08 del 15 de octubre de 2008, que crea un sistema de pensiones de reparto con el que se produce una tercera reforma al Sistema de Capitalización Individual creado por la Ley No. 87-01. Una última reforma fue la realizada en 2007 con la Ley No. 188-07, que modifica el artículo 56 de la Ley No. 87-01, sobre el Costo y Financiamiento del Régimen Contributivo para hacer los montos apropiados a los intereses del sector privado dominicano.

En el análisis realizado, el punto de llegada se resume en la Ley No. 87-01, marco legal hijo de su época, dada la influencia que tiene de los procesos de reforma del Estado tendentes a la modernización y la eficiencia, posterior al modelo de bienestar referido al inicio de este análisis. Esta ley refleja el paso del Estado en su concepción de garante absoluto del bienestar, a un modelo donde existen corresponsabilidades en la garantía con importante participación del sector privado en el rol que conocemos tiene este sector en el capitalismo actual. Así mismo, el modelo corporativo donde podemos categorizar el sistema dominicano.

Vincular la protección a la condición laboral presenta múltiples complicaciones en el logro de las garantías sociales. Por un lado está el proceso de precarización de calificación de la fuerza de trabajo y las dificultades que enfrenta la misma para enrolarse en el mercado laboral. Debido a lo anterior y además por las precariedades propias del mercado de trabajo para ofertar plazas suficientes a la PEA, actualmente existe un sector laboral informal, difícil de ubicar y clasificar para fines de aportes

al Sistema Dominicano de Seguridad Social, aspecto que ha limitado el inicio del régimen contributivo subsidiado que establece la Ley No. 87-01, que repercute en el sostenimiento de las condiciones de desigualdad que la misma ley intenta aminorar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, E. (1982). *Historia del Trabajo Social*. México: Humanitas.
- BALAGUER, J. (1988). *Memorias de un cortesano de la era de Trujillo*. Santo Domingo: Editora Corripio.
- BOSCH, J. (1985) *La fortuna de Trujillo*. Santo Domingo: Editora Alfa y Omega.
- CAÑETE, R. & Dotel, O. (2007). *Política social en República Dominicana 1930-2007 ¿Inclusión o asistencialismo?* Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo
- CONSEJO Dominicano de Seguridad Social (2011). *Primer foro a diez años de la seguridad social dominicana. Memorias*. Santo Domingo: Consejo Nacional de la Seguridad Social.
- CORDERO Michel, J. R. (1959). *Análisis de la era de Trujillo. Informe sobre la República Dominicana, 1959*. San Juan: Instituto de Estudios del Caribe Universidad de Puerto Rico.
- DIRECCIÓN de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (2011). *10 años seguridad social, desde el punto de vista de los usuarios*. Santo Domingo: DIDA.
- FELIPE Tio, M. J. (2004). *Un análisis del Sistema de Protección Social de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universidad de Valencia.
- FERNÁNDEZ, J. M. & Marte, H. (2010). *Análisis de la implementación del Sistema Dominicano de Seguridad Social y protección de los derechos de los afiliados a partir de mayo de 2001*. Santo Domingo: Universidad de la Tercera Edad.
- GAMERO Requena, J. (2006). *Políticas sociales post-keynesianas. Después del ajuste: ¿qué modelo?* Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/giron/C05Gameropdf>.
- IANNI, V. (1987). *Territorio de las masas, espacios y movimientos sociales en República Dominicana: abril 1984-abril 1986*. Santo Domingo: Editora Universitaria UASD.
- JIMÉNEZ Polanco, J. (1999). *Los partidos políticos en la República Dominicana: actividad electoral y desarrollo organizativo*. Santo Domingo: Editorial Centenario.
- LEY No. 188-07 que introduce modificaciones a la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

LEY No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el 9 de mayo de 2001.

VILAR Compte, M. (2002). *Políticas públicas. Apuntes del curso ofrecido en República Dominicana*. Santo Domingo: FLACSO República Dominicana.

## 7.2. PROPIEDAD INTELECTUAL: SU EVOLUCIÓN DESPUÉS DEL TIRANICIDIO

### Preámbulo

Luego de la muerte de Trujillo, el Estado dominicano dejó de ser el “Estado del jefe y sus secuaces”. La vida democrática dominicana resurgió con altas y bajas, pero con la voluntad del pueblo de no negociar la tranquilidad y la paz obtenida luego de 31 años de opresión, vergüenza y maltrato.

Es por ello que el Observatorio Político Dominicano OPD, el cual pertenece a la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLO-DE), ha tenido la intención de poner a disposición del público un análisis sobre las políticas públicas posdictadura, específicamente en materia de propiedad intelectual.

Como ya es sabido, para alcanzar una determinada política en cualquier área o materia, es preciso diseñar estrategias que vayan encaminadas a su correcta aplicación. Eso es lo que se quiere: identificar qué se ha hecho en materia de propiedad intelectual en los últimos 50 años, luego de la tiranía de Trujillo.

### Antecedentes

El concepto de propiedad intelectual aparece por primera vez en la legislación de República Dominicana en la Constitución de diciembre

de 1854, en su artículo 8, numeral 17. Se le otorgó entonces el rango de derecho fundamental, el cual posee aún, pero diferenciándolo del derecho de propiedad de bienes materiales.

Desde la época, en todas las reformas constitucionales dominicanas se encuentra latente el concepto de derecho de propiedad intelectual, aunque como disposición constitucional sin legislación directa al respecto.

Es preciso decir que las constantes modificaciones a la Constitución dominicana durante el siglo XIX (1865, 1866, 1872, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879, 1881, 1887, 1896) implicaron también cambios en el concepto mismo de la propiedad intelectual. Existían quienes establecían que las obras artísticas y literarias tenían que ser diferenciadas de las invenciones (como de hecho es en la actualidad); otros indicaban que debía existir un híbrido, pues ambas iban en la misma dirección.

Las leyes en materia de propiedad intelectual se promulgan a partir del siglo XX. En 1907 se vota la ley sobre marcas de fábrica (Ley No. 4763), que otorgó a todo industrial o negociante el derecho a distinguir sus mercancías o productos por medio de marcas especiales que debían ser objeto obligatorio de registro para garantizar su exclusividad.

Luego, a raíz del Convenio de París sobre Protección Internacional de la Propiedad Industrial, firmado el 20 de marzo de 1883, República Dominicana votó su primera ley en materia de patentes, en 1911. Con ello logró abarcar, de alguna u otra manera, la propiedad industrial. Tres años más tarde (1914) se aprobó la primera Ley de Registro y Protección de Obras Artísticas, un precedente importante, pues se empezó a comprender el derecho de autor por primera vez en la legislación dominicana.

En sustitución de esta última ley (la de Registro y Protección de Obras Artísticas), se promulgó en 1947 la Ley No. 1381, que creó una oficina en materia de derecho de autor como dependencia de la entonces Secretaría de Estado de Bellas Artes y Cultos.

Ahora bien, en 1986 se promulgó la Ley No. 32-86, que fue calificada como una de las legislaciones más modernas de la época en materia de derecho de autor.

En 1994 se firmó el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), en el

marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo del cual República Dominicana es miembro. Por la Resolución No. 2-95, del 20 de enero de 1995, el país ratificó el ADPIC; por vía de consecuencia, República Dominicana se vio obligada a adecuar su legislación sobre propiedad intelectual a los términos del acuerdo. El día 8 de mayo del año 2000 se promulgaron las leyes Nos. 20-00 sobre Propiedad Industrial y 65-00 sobre Derecho de Autor.

### **Situación actual**

Según entendidos en la materia, a partir del año 2000 es que se empieza a dinamizar la propiedad intelectual en República Dominicana. Es preciso decir que con la promulgación de ambas leyes se logró definir en cierto modo la propiedad intelectual: la materia de propiedad industrial quedó unificada en una sola legislación; mientras con relación al derecho de autor se establece por primera vez el procedimiento de registro ante la Oficina Nacional de Derecho de Autor.

Más allá de las leyes, expertos dominicanos en la materia y actores relevantes del sector trabajaban en el desarrollo del tema en República Dominicana.

La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana requería la modificación de las leyes Nos. 20-00 y 65-00, para homologar las legislaciones en materia de propiedad intelectual.

Por tal motivo, se llevó a cabo una ardua labor para adecuar las legislaciones en materia de propiedad intelectual, logrando crear la Ley No. 424-06 de Implementación del DR-CAFTA. En dicha legislación se establecieron disposiciones que a la larga han sido traducidas en beneficios.

A pesar del esfuerzo normativo, no existen políticas públicas desde el Gobierno Central para el desarrollo y difusión de la propiedad intelectual en República Dominicana. La Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), a pesar tener competencia en la regulación de la propiedad industrial, ha asumido el liderazgo en la difusión de la propiedad intelectual en su conjunto (tanto la propiedad industrial como el derecho de autor).

Ahora bien, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ha realizado en países diversos estudios tendentes a identificar políticas públicas en materia de propiedad intelectual, así como los actores que inciden de alguna u otra manera en el desarrollo de la innovación y la tecnología.

En el caso dominicano, algunas de las instituciones que inciden en los aspectos intelectuales y que disponen partidas presupuestarias de manera independiente en programas de desarrollo y difusión son: la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, la Oficina Nacional sobre Derecho de Autor, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la Asociación Dominicana de Profesionales sobre Propiedad Intelectual, Industrias Farmacéuticas Dominicanas, la Sociedad General de Autores, Compositores y Editores Dominicanos de Música, el Ministerio de Cultura, el Consejo del Programa de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Universidad INTEC y el Consejo Nacional de Competitividad.

La realidad es que el Gobierno Central no proporciona apoyo financiero en cuanto a la creación en materia de propiedad intelectual de manera directa, sino que algunas entidades destinan para estas actividades fondos provenientes de las partidas generales que les son asignadas. Esta situación deja clara la falta de un capítulo y/o partida presupuestaria específica dentro del Presupuesto General de la Nación para la investigación y desarrollo, y los proyectos de ciencia, tecnología e innovación de República Dominicana.

Ahora bien, en cuanto a una línea estratégica a seguir de manera unificada y la definición de una política nacional para motivar y promover la creación en materia intelectual, República Dominicana puede exhibir el esfuerzo que realiza la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI), la cual ha creado una campaña de motivación y promoción para la creación de la propiedad intelectual, mediante la difusión del sistema de propiedad industrial. Además, trabaja en conjunto con escuelas, pymes, oficinas públicas y privadas en la búsqueda de mecanismos para la concienciación de la ciudadanía sobre la importancia de la propiedad intelectual en el país.

Asimismo, la ONAPI ha modernizado y descentralizado sus oficinas a través del aumento de la cobertura de los servicios sobre solicitudes de patentes de invención, registro de marcas y signos distintivos, registro de denominaciones de origen, entre otros, para facilitar la participación y el conocimiento de los usuarios en la utilización de los derechos de propiedad intelectual como herramienta para su desarrollo.

Según Josefina Aquino, asesora de la Dirección General de ONAPI, no existe en la actualidad un plan o estrategia nacional sobre propiedad intelectual en República Dominicana, sino más bien planes, políticas y estrategias particulares elaborados por otras instituciones en las áreas de su incumbencia. En su opinión, existen algunas estrategias y planes nacionales en algunas áreas relacionadas con la propiedad intelectual, preparadas entre varias instituciones públicas y privadas.

Como ejemplo se debe mencionar:

- a) El Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- b) El Plan Nacional de Competitividad Sistémica.
- c) El Polo Científico Tecnológico e Innovación del Noroeste de Santo Domingo.

Asimismo, la licenciada Aquino establece que la ONAPI ha sido la responsable del desarrollo de la propiedad intelectual en República Dominicana y a su vez, se ha adaptado a los cambios y nuevas prácticas estratégicas de captación de clientes/ciudadanos, ya que posee una infraestructura que contiene un sistema de servicio al cliente por el cual ofrece, entre otras cosas, la asesoría necesaria para los registros y solicitudes de patentes y marcas, los insumos para la búsqueda de registros, orientación al usuario sobre la utilización del sistema de propiedad industrial.

En cuanto a la infraestructura en otras instituciones u organizaciones, pondera el hecho de que República Dominicana cuenta con un Centro de Información Tecnológica, un Centro de Documentación y está en proceso de la creación e instalación de un Centro de Formación o Academia sobre Propiedad Intelectual. Esta es una iniciativa de ONAPI y están buscando los fondos y apoyos para su ejecución.

En la actualidad, ONAPI recibe mucha cooperación de la OMPI. Sin embargo, no hay una política nacional clara que facilite esa colaboración entre las instituciones ligadas al tema de propiedad intelectual, pero está considerándose la posibilidad de mejorar esa colaboración en el futuro. En este aspecto, la licenciada Aquino considera que existe la necesidad de tener un órgano coordinador que rijan toda la política nacional en materia de propiedad intelectual en el país.

Por último, tanto la ONDA como la ONAPI son órganos reguladores, por lo que en República Dominicana no existe una oficina que facilite la creación y promoción de la imaginación, sino que las oficinas nacionales e instituciones relacionadas, de manera individual, son las que facilitan la creación de la propiedad intelectual en algunas áreas que guardan relación, pero no de manera unificada o centralizada por una sola entidad.

## Cifras

- En el año 2010 se registraron 6,669 marcas en República Dominicana.
- Desde la promulgación de la Ley No. 20-00 sobre Propiedad Industrial, se cuenta con 2,700 patentes. Casi el 50 % ha caducado.
- Unos 20,000 nombres comerciales se registraron en 2010.

## Propuestas

- Creación de un órgano rector que trace las políticas en materia de propiedad intelectual. Con la creación de dicho organismo se lograría unificar criterios en cuanto a innovación y tecnología, lo cual provocaría la existencia de una promoción y difusión coherente y sostenible de la propiedad intelectual.
- Asignación de un capítulo en el presupuesto general de la nación. Si se cuenta con un presupuesto en materia tecnológica e intelectual podrían identificarse recursos humanos competentes, así como con la creación de un centro de capacitación y formación.

Se podría promover a nivel nacional una campaña de motivación y concienciación a toda la ciudadanía.

- Mayor apoyo gubernamental. Lo que se ha identificado en el presente escrito es que no existe una política definida en materia de propiedad intelectual.

**50 años de construcción democrática  
República dominicana de 1961 a 2011**

---

**Perfil de los autores**

### **AGELÁN CASASNOVAS, ESTHER**

Jueza de la Suprema Corte de Justicia desde diciembre 2011, miembro de la Sala Penal del Alto Tribunal. Desde 1992 desempeñó distintas funciones en los tribunales del país: presidenta del Primer y Tercer Tribunal Colegiado del Distrito Nacional de la Segunda Sala Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional; jueza de la Quinta Sala Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, del Segundo Juzgado de Instrucción del Distrito Nacional; primera sustituta de la Presidencia de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional; y jueza de paz para asuntos municipales de Villa Mella.

Ha sido docente de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Escuela Nacional de la Magistratura, Escuela Nacional del Ministerio Público.

Se graduó de doctora en Derecho en la Universidad Central del Este. Obtuvo una maestría en Derecho por la Universidad de Puerto Rico y un doctorado en Sociedad, Democracia y Derecho por la Universidad del País Vasco y la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

### **ARIAS ARZENO, SAMUEL**

Juez de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional desde abril de 2005, y miembro del Consejo del Poder Judicial desde febrero de 2011. Ha sido juez de la Quinta Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, juez de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación de la provincia Santo Domingo.

Se graduó de licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Tiene una especialidad en Derecho Judicial por la Escuela Nacional de la Judicatura y un máster internacional en Resolución de Conflictos, por la Universidad de Oberta, Cataluña.

### **ARISTY, FIDIAS**

Presidente del Consejo Nacional de Drogas desde febrero 2012. Tiene una dilatada trayectoria de servicio público: fue de la Liga Municipal Dominicana entre 2010-2012, presidente del Colegio de Abogados de la

República Dominicana, consultor jurídico del Senado de la República, asesor legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, delegado político del Partido Reformista Social Cristiano ante la Junta Central Electoral, entre otras posiciones.

Se graduó de doctor en Derecho en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña y de licenciado en Educación en la Universidad Central Dominicana. Obtuvo una maestría en Diplomacia y Servicios Internacionales por la Universidad Católica de Santo Domingo, una maestría en Teología por la Universidad Nacional Evangélica, y en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y la Escuela de Gobierno de la Fundación Global Democracia y Desarrollo.

#### **ARTILES, LEOPOLDO**

Coordinador de la Unidad de Políticas Públicas del Observatorio Político Dominicano; especialista sectorial de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES) del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Profesor de Sociología en la Universidad Autónoma de Santo Domingo desde 1978. Ha sido docente invitado en las universidades Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Instituto Tecnológico de Santo Domingo y Universidad Central del Este, Universidad APEC.

Se graduó de licenciado en Sociología en la Universidad Pedro Henríquez Ureña; de magister en Ciencias Sociales, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México; y de doctor en Sociología, en la Universidad de Minnesota.

#### **BIAGGI, JUAN ALFREDO**

Juez de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Cristóbal desde el año 1998. Ha sido docente del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, la Escuela Nacional de la Judicatura, la Universidad Iberoamericana y la Escuela del Ministerio Público. Autor prolífico de textos y artículos sobre distintas materias del ámbito judicial dominicano.

Se graduó de licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Tiene una maestría en Derechos Fundamentales y Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y la Universidad Castilla La Mancha, y un diplomado en Derecho de Autor y Derechos Conexos por la Universidad de Los Andes, Venezuela.

#### **CASTELLANOS, PEDRO LUIS**

Funcionario de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud más de 20 años. Consultor internacional del Instituto Dominicano para el Desarrollo Social y miembro de la Comisión de Salud y Seguridad Social de Foro Ciudadano.

Es médico, con especialidades en políticas sociales y alta gerencia pública. Tiene una maestría en Salud Pública y otra en Epidemiología.

#### **CASTILLO, WILSON**

Docente de la Escuela de Sociología y de la División de Posgrado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Fue coordinador de la Unidad de Partidos Políticos del Observatorio Político Dominicano (2011-2012) y director de posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (2002-2005).

Se licenció en Sociología por la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Realizó un diplomado en estudios avanzados en procesos sociales contemporáneos en una sociedad globalizada, en la Universidad del País Vasco, y tiene una maestría en Metodología de la Investigación Científica y Epistemología, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

#### **CUELLO SHANLATTE, ROBINSON**

Gerente del Área Legal del Programa de Consolidación de la Jurisdicción Inmobiliaria desde el 2007. Por ocho años laboró para la Suprema Corte de Justicia, en la Jurisdicción de Tierras. También se desempeñó como consultor del Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras y consultor sobre tenencia de tierra de la Fundación Sur Futuro. Profesor de las universidades Domínico-Americano, Universidad Iberoamericana y Universidad Eugenio María de Hostos

Se graduó de licenciado en Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Tiene también una maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Iberoamericana.

#### **DE LA CRUZ, SERAFINO**

Coordinador de la Unidad de Gobierno Local del Observatorio Político Dominicano, docente de la Escuela de Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y consultor en el área social. Laboró como encargado de la Agenda Local de la Dirección de Información, Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia.

Se graduó de licenciado en Sociología en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Tiene una maestría en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y el Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales, y especialidad en Mercadotecnia.

#### **MATEO, VÍCTOR**

Asistente de investigación de la Unidad del Poder Legislativo del Observatorio Político Dominicano y subdirector general de la Oficina Nacional de la Propiedad Intelectual. Docente de las universidades APEC y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Se graduó de licenciado en Derecho en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Obtuvo una maestría en Derecho de la Administración del Estado por la Universidad de Salamanca y la Escuela de Gobierno de la Fundación Global Democracia y Desarrollo; también una maestría en Defensa y Seguridad Nacional por el Instituto Superior para la Defensa y la Escuela de Gobierno de la Fundación Global Democracia y Desarrollo y una maestría en Estudios Políticos-Electorales por la Universidad de Granada y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

#### **MATÍAS, DOMINGO**

Reconocido municipalista dominicano. Consultor en asuntos municipales. Autor de importantes textos sobre desarrollo local, como son: *Presupuesto participativo y democratización*, *Planificación estratégica para*

*la gestión local.* Se desempeñó como coordinador adjunto del Componente de Descentralización de la Unidad Técnica de Gestión del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.

Es ingeniero experto en formulación y evaluación de proyectos; diplomado en Gestión Pública y en Gestión Urbana-Municipal; maestría en Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid, España.

#### **MENDOZA, MARÍA ALTAGRACIA**

Analista sectorial en protección social del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo desde 2006. Docente de la Escuela de Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y del Centro de Gobernabilidad y Gerencia del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Ha sido coordinadora de proyectos y asistente de oficial de UNICEF, así como consultora en investigaciones para organizaciones nacionales e internacionales.

Se graduó de licenciada en Sociología en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Posteriormente obtuvo el título de magister en Sociología por la Universidad del País Vasco y la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD.

#### **VALENTÍN, JULIO CÉSAR**

Senador de la República por la provincia Santiago de los Caballeros para el período 2010-2016. Fue diputado de la República durante los períodos 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010; presidente de la Cámara de Diputados durante el período 2006-2010; procurador fiscal del Distrito Judicial de Santiago y juez de paz del municipio Santiago.

Se graduó de licenciado en Derecho en la Universidad Tecnológica de Santiago. Obtuvo un posgrado en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y un máster en Ciencia Política en el Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales y la Universidad de Salamanca.

