

Reformas electorales y de partidos en la República Dominicana: a la espera de una nueva Ley de Partidos Políticos

Leiv Marsteintredet, PhD

Profesor asociado de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Oslo

Profesor asociado de política comparada, Universidad de Bergen

Desde la transición a la democracia en 1978, la República Dominicana ha organizado elecciones de manera continua. Con la excepción del fraude electoral de 1994, y el último gobierno de Joaquín Balaguer de 1994-1996, el sistema político se ha caracterizado por ser democrático, y las elites políticas han, dentro de un contexto político patrimonial y clientelista, respetado las reglas del juego democrático. Este texto analizará las principales tendencias en reformas electorales en la República Dominicana, y en particular, la ausencia de una ley de partidos políticos que podría controlar la financiación de los partidos, y contabilizar los ingresos y gastos de los partidos durante períodos electorales.

Rasgos de los sistemas electorales y de los partidos políticos en la República Dominicana

En la República Dominicana se han producido una serie de pequeñas reformas electorales que han tenido varios efectos en la democracia, y en el sistema de partidos. Los cambios más destacados han sido las reformas en cuanto a la reelección presidencial (1994, 2002, 2010), un incremento continuo de escaños en la Cámara de diputados, reformas en la estructura de voto, y la modificación en la concurrencia con las elecciones legislativas¹. Sin embargo, se puede decir que desde 1978, es la estabilidad en la estructura electoral principal y el sistema de partidos, más que los cambios lo que describe a los sistemas electorales y de partido en la República Dominicana. Esta sección describe los cambios más importantes que ocurrieron en 1994 tras el fraude y crisis electoral, en 2002, y con la reforma constitucional de 2010.

¹ Para un análisis más profundo de reformas electorales y reformas políticas dominicanas, véase Duarte y Espinal (2008).

Leiv Marsteintredet. Reformas electorales y de partidos en la República Dominicana: a la espera de una nueva Ley de Partidos Políticos.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

Sistema de partidos

El sistema de partidos dominicano ha sido uno de los más estables en América Latina, dominado por tres partidos históricos². El sistema de partidos, considerado aún más fuerte en los 1980s y 1990s, ha sobrevivido muchas crisis, la más importante siendo la muerte de los tres líderes históricos, Joaquín Balaguer (2002) del PRSC, Juan Bosch (2001) del PLD, y José Francisco Peña Gómez (1998) del PRD³.

Los tres partidos principales de República Dominicana estaban dominados por sus incuestionables líderes históricos, hasta el momento de su muerte⁴. El Partido Reformista Social Cristiano que lideraba Joaquín Balaguer gobernaba durante los doce años de *autoritarismo competitivo*, de 1966 a 1978⁵, y de bajo un sistema electoral competitivo, de 1986 a 1994. El Partido Revolucionario Dominicano ganó las elecciones presidenciales en 1978, y con esas elecciones, que significaban la caída del régimen autoritario Balaguerista de los doce años, inició la época moderna y democrática en la República Dominicana. El PRD gobernó de 1978 a 1986 bajo las presidencias de Antonio Guzmán y Salvador Jorge Blanco. El último partido dominante es el Partido de la Liberación Dominicana que se fundó en 1973, cuando el histórico líder del PRD, Juan Bosch, salió del partido para fundar su propio partido, el PLD. Hasta las elecciones de 1990, el PLD jugaba un rol minoritario pero creciente, mas en 1990, el PLD aprovechó un conflicto interno del PRD para establecerse como uno de los tres partidos mayoritarios. Desde 1996 el PLD ha gobernado todos los años menos de 2000 a 2004. Aunque el PRSC ha disminuido bastante tras la muerte de su líder Joaquín Balaguer en 2002, se ha mantenido relevante en el sistema político con alianzas estratégicas con el PLD y el PRD, que siguen dominando la política dominicana hasta hoy en día. Sin embargo, en 2014, el PRD vivió su peor escisión cuando una mayoría del partido salió para fundar el Partido Revolucionario Moderno, en protesta contra el dominio (que consideran ilegal) del presidente del PRD, Miguel Vargas Maldonado. El PRM hoy en día está bajo el liderazgo de los candidatos a presidente y vice presidente de parte del PRD de las elecciones del 2012, Hipólito Mejía y Luis Abinader, y goza con una popularidad tres veces la del PRD.

El sistema electoral: Presidenciales

De 1978 a 1994 apenas hubo cambios en el sistema electoral. Las elecciones presidenciales y legislativas eran concurrentes, la presidencia se ganaba con una mayoría relativa en una vuelta, y, como el único país latinoamericano en esa época, no

² Para una presentación del sistema de partidos dominicano, véase Agosto y Cueto Villamán (2001).

³ PRSC: Partido Reformista Social Cristiano, PLD: Partido de la Liberación Dominicana, PRD: Partido Revolucionario Dominicano.

⁴ En PRD sí hubo más competencia, en particular durante los 1980s hasta que Peña Gómez, ayudado por la salida de Jacobo Majluta del PRD, logró tomar el control del partido hasta su muerte en 1998.

⁵ Antes de 1984 el partido se llamaba Partido Reformista.

existían restricciones a la reelección presidencial⁶. Por lo tanto casi no existían límites al poder presidencial (Hartlyn 1998).

Tras la crisis y fraude electoral de parte del partido de gobierno (PRSC) en 1994, la oposición logró forzar reformas electorales que tuvieron parcialmente como motivo debilitar el peso y poder presidencial. Con reformas constitucionales consensuadas entre los tres partidos y auspiciadas por la OEA y los EEUU, se prohibió la reelección presidencial, y se instaló el sistema de balotaje (exigiendo 50%+1 voto para ganar en la primera vuelta). El motivo para incorporar el sistema de balotaje era promover alianzas políticas entre los partidos y evitar que un candidato ganara la presidencia con una mayoría simple muy baja, hecho que podría ocurrir con tres partidos competitivos. Un efecto de la solución *ad hoc* para resolver la crisis electoral de 1994, fue la separación de las elecciones legislativas y presidenciales. El acuerdo político para salir de la crisis electoral, el Pacto por la Democracia, acortó el período presidencial con dos años y llamó a elecciones presidenciales en 1996, mientras que el período legislativo terminaba en 1998. Aunque producida accidentalmente, la reforma fue considerada como muy positiva, ya que ayudaba a debilitar el poder presidencial y de los líderes históricos de los partidos mayoritarios e independizar tanto las elecciones legislativas de los presidenciales como para democratizar, aunque solo ligeramente, la selección de candidatos legislativos.

En 2002, bajo la presidencia de Hipólito Mejía (PRD, 2000-2004), el presidente, muy en contra de la opinión popular y de su propio partido, logró reformar la constitución para permitir la reelección presidencial inmediata una sola vez, pero sin posibilidad de volver a ser candidato presidencial. El efecto inmediato de esta reforma fue la escisión del PRD entre un grupo de líderes históricos de un lado, y la facción de Mejía de otro lado. Mejía ganó las primarias del PRD y la reforma aseguró que el muy impopular presidente Hipólito Mejía llevara su partido a una derrota rotunda en las urnas contra el líder del PLD, Leonel Fernández (presidente 1996-2000, 2004-2012).

En 2010 culminó el proceso largo de la reforma constitucional impulsada por el presidente Leonel Fernández. Aunque fue una reforma total de la Constitución, muchos observadores argumentan que el principal motivo fue cambiar las reglas de reelección ya que con las reglas de 2002, Leonel Fernández jamás podría postularse a la presidencia de nuevo. Tras un acuerdo con el PRD, y Miguel Vargas Maldonado, llamado "El acuerdo de las corbatas azules", se decidió volver al sistema implantado en 1994, que no permitía reelección inmediata. Sin embargo, se abrió a que un ex-presidente podría volver a postularse después de un período fuera del poder⁷.

⁶ El tema de reelección presidencial es muy discutido e importante tanto real como simbólico en RD, ya que el PRD fue fundado bajo el lema de no-reelección porque consideraban que reformas electorales para permitir la reelección en 1926 abrieron el espacio para el golpe de estado de Trujillo en 1930, y para su prolongado período en el poder.

⁷ Para la reforma constitucional de 2010, véase Marsteintredet (2012).

En las reformas de 2010 también se decidió unir las elecciones legislativas y presidenciales desde 2016. La separación de las elecciones junto con otras reformas, como el fortalecimiento del Congreso, tuvieron el efecto de debilitar el rol preponderante de la presidencia. Sin embargo, las elites políticas consideraban como muy negativo el efecto de estar bajo campaña electoral constantemente. El temor de reunir las elecciones es que vuelva el "arrastre" de los presidentes de partido y que sufra la democracia interna de los partidos.

El sistema electoral: Elecciones Legislativas

El Congreso Dominicano está organizado en dos cámaras, la Cámara de Diputados y el Senado, que con algunas excepciones, gozan de las mismas facultades. Sin embargo son dos cámaras bien distintas en tanto a su composición, como en su cultura política. Mientras que el Senado suele ser dominado totalmente por un partido (actualmente el PLD tiene 31 de 32 senadores), la Cámara de Diputados goza de una representación partidaria más equilibrada y representativa (gracias a la fórmula D'Hondt y una magnitud de los distritos electorales entre 2 y 8). En cuanto la cultura política de las instituciones, se puede notar que el proceso de profesionalización y modernización comenzado a finales de los 90, ha sido más completo en la Cámara de Diputados, que se ha convertido en una cámara relativamente transparente y moderna.

Hasta 1994 las elecciones estaban dominadas totalmente por las elecciones presidenciales. Elecciones legislativas y presidenciales concurrentes, partidos con liderazgo fuerte, listas cerradas y bloqueadas junto con elecciones legislativas y presidenciales en la misma boleta eran factores que conjuntamente reducían el peso e importancia de las elecciones legislativas. La separación de las elecciones fue considerada como una reforma importante para la democratización del sistema político dominicano facilitó y mejoró en particular el poder legislativo como contrapeso al gobierno. Sin embargo, con excepción a la variación de concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas (concurrente a no concurrente a concurrente), las reformas electorales han sido pocas y no muy significativas. Los dos cambios más importantes han sido el incremento del tamaño de la cámara de diputados y la apertura y luego el cierre de las listas electorales.

Siendo un sistema político patrimonial o clientelar, llama la atención que el tamaño de la cámara de diputados haya aumentado un 58%, pasando de 120 a 190 escaños de 1994 a 2010. El aumento incluye 5 diputados nacionales elegidos por primera vez en 2010 y 7 diputados de ultramar - es decir, diputados en representación a dominicanos viviendo en el exterior - elegidos por primera vez con las elecciones presidenciales en 2012. La causa principal de este aumento ha sido un fuerte crecimiento de las circunscripciones electorales causado por un aumento en entidades políticas nuevas sub-nacionales (municipios, etc.) y el crecimiento poblacional del país. Es difícil medir o evaluar el efecto

de este crecimiento, no obstante se puede concluir que por lo menos no ha contribuido a frenar los procesos clientelares en el sistema político dominicano.

Para democratizar los partidos y disminuir el control total de los líderes tradicionales sobre las candidaturas en los partidos, se desbloquearon las listas electorales y se instaló el voto preferencial, creando así una cierta competencia dentro de los partidos para las candidaturas para la Cámara de Diputados. Comenzando en 2006 (por la ley 286/04, la Ley de primarias), los partidos empezaron a utilizar el mecanismo de elecciones primarias para decidir las candidaturas al congreso. El efecto de estas reformas fue, entre otras cosas, un aumento de los costos electorales al mismo tiempo que redujo solo parcialmente el control de la cúpula partidaria. El elevado costo para ser exitoso como candidato tenía como efecto que el liderazgo del partido logró mantener el control de las listas, ya que controlaba los recursos del partido y tenía acceso más fácil a otros recursos. El experimento se terminó con la reforma constitucional de 2010, debido a que las elecciones legislativas desde 2016 vuelven a ser concurrentes con la presidencial, y con listas cerradas y bloqueadas. Es decir, que tras la experimentación con varias fórmulas durante los años 1990, la República Dominicana ha vuelto al sistema electoral de los años 1980 con la única diferencia que el voto presidencial ahora formalmente no arrastra al voto congresual. Aunque las reformas de los años 1990 no fueron del todo exitosas en democratizar y abrir los partidos para las iniciativas desde abajo, se puede esperar que desde 2016 se cierran los partidos aún más y el poder central del partido se expande a costo del poder de los miembros.

Por último, puede mencionarse que con la reforma constitucional se establecieron 5 diputados nacionales y 7 diputados de representación del ciudadano dominicano en el exterior. La reforma de los diputados nacionales apuntaba a dar representación a los partidos minoritarios, y así mejorar la representación ciudadana, hasta el momento dominada por el PRD, PLD y PRSC. Sin embargo, esto no fue el efecto ya que excluía a los partidos minoritarios aliados en la boleta de los partidos grandes. Considerando que la mayoría de los partidos minoritarios se alían con los partidos grandes para asegurar representación, los diputados nacionales fueron al PLD y PRD. Los primeros diputados de ultramar fueron elegidos en 2012. Desde su elección no se ha notado mucho su labor y durante la campaña, los candidatos fueron criticados por haber sido impuestos por los partidos en República Dominicana y en nombre de los partidos más que en representación del dominicano en el exterior.

La organización de las elecciones: La Junta Central Electoral

La República Dominicana tiene una larga historia y tradición de elecciones casi ininterrumpidas desde años 1920. Independientemente del sistema político, autoritario o democrático, se organizaban siempre elecciones. Por lo tanto, la tradición electoral también significa una tradición de fraudes electorales que dominaban las elecciones con algunas excepciones como en 1982 y 1986, hasta 1994. En el centro de las acusaciones

de fraude, y en los fraudes mismos, estaba la Junta Central Electoral que según las Constituciones dominicanas es una institución autónoma e independiente cuya responsabilidad es la de organizar las elecciones y ser el juez en conflictos electorales. Elegida por la mayoría del Senado, que por su fórmula electoral de mayoría relativa en distritos uninominales ha sido dominado por un partido, la JCE ha sido politizada a través de la historia y no cumplía su rol como organizadora y árbitro independiente hasta 1996.

Desde las elecciones del año 1996, las elecciones dominicanas han sido consideradas como abiertas, competitivas, justas y, por consiguiente, democráticas. En parte ha sido un resultado de una moderación de las fuerzas políticas en la elección de jueces de la JCE para evitar fraudes obvios como en 1994, y en parte es el resultado de unas pequeñas, pero importantes reformas de la JCE.

Un desafío para la JCE era que no solo organizaba las elecciones sino que también era juez electoral. Eso dificultaba juicios imparciales. En una primera reforma en el año 2003 se separó la JCE en dos cámaras (Ley 02/03), una administrativa y una contenciosa. La reforma constitucional de 2010 siguió esa línea y creó un Tribunal Superior Electoral, separando así por completo las funciones judiciales y administrativas electorales. El problema de la potencial politización de la JCE por la mayoría del Senado, se mantiene hasta hoy en día aunque la reforma constitucional de 2010 decide que para elegir los jueces de la JCE se requiere el apoyo de 2/3 de los votos en el Senado. Ya que desde el año 1998 un solo partido ha controlado más del 85% de los escaños en el Senado, esta reforma no parece tener el efecto esperado de forzar acuerdos partidarios en la elección de la JCE.

Falta de apertura en el sistema electoral y de partidos y la falta de ley de partidos

No obstante las reformas para perfeccionar el sistema electoral dominicano, la democracia dominicana se mantiene con puertas cerradas a alternativas y partidos nuevos, y controlada por los partidos tradicionales que siguen dominados desde arriba por una élite estable dentro de un sistema de partidos de tipo cartel. Las últimas reformas electorales anteriormente mencionadas, pueden tener como consecuencia un fortalecimiento de esos rasgos centralizadores del sistema político dominicano.

El otro gran reto del sistema de partido y electoral dominicano es la falta de rendición de cuentas de los partidos políticos, la poca transparencia financiera de los mismos partidos, y por ende las campañas electorales. Durante los últimos 10 años (hasta 2015), en República Dominicana se ha discutido una ley de partidos. La sociedad civil la exige, la JCE la exige (y ha mandado su propuesta de ley al congreso), y los partidos mismos la exigen. No obstante, ninguna ley se ha producido. La necesidad de una ley de partidos se basa en varios argumentos. La JCE argumenta que la ley electoral (Ley 275/97) no le da suficientes facultades para supervisar y controlar las campañas electorales, en particular los gastos tanto de los partidos como los del estado, y la divulgación política.

Por lo tanto las campañas electorales dominicanas son muy costosas⁸. La sociedad civil más que todo argumenta que una ley de partidos debe abrir y democratizar los partidos a través de la regularización y supervisión de parte de la JCE de elecciones primarias, y exige darle el poder a la Cámara de Cuentas para fiscalizar a los partidos. Actualmente, los ingresos y gastos de los recursos de los partidos y candidatos están básicamente sin ningún control externo.

Como en varios otros países de América Latina, el gran desafío para el sistema electoral y de partidos es lograr controlar la financiación de la política, fiscalizar y exigir rendición de cuentas y finalmente, administrar las campañas electorales para crear unas campañas más equilibradas y menos costosas (Casas y Zovatto 2010). La falta de regularización de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales distorsiona fuertemente importantes funciones de los partidos y las elecciones, como la representatividad, la pluralidad y la libre competencia de opiniones y votos. Además, abre el camino a que grupos o individuos particulares puedan ejercer una influencia indebida a los representantes electos. Depende de los mismos partidos producir reformas que permitan una rendición de cuentas de los partidos, pero en La República Dominicana la falta de reformas confirma la falta de interés de los mismos partidos de abrirse a la fiscalización y al control externo. Sin competencia real de alternativas nuevas, los partidos no arriesgan mucho en mantenerse cerrados, pero la calidad de la democracia y los ciudadanos sufren. La falta de una ley de partidos se presenta como uno de los retos más grandes para el sistema electoral hoy en día.

⁸ Para las elecciones presidenciales en Mayo 2012 solo en publicidad se gastó entre febrero y mayo de ese año 900 mil millones de pesos dominicanos, alrededor de 23 millones de dolares.

Referencias

- Agosto, Gabriela, y Villamán, Francisco Cueto. 2001. "República Dominicana." *Partidos políticos de América Latina : Centroamérica, México y República Dominicana*, edited by Manuel Alcántara Sáez and Flavia Freidenberg, 615-698. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Casas, Kevin, y Zovatto Daniel. 2010. "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina." *Nueva Sociedad* no. 225:48-67.
- Duarte, Isis, y Rosario Espinal. 2008. Reformas políticas en América Latina: República Dominicana. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, edited by Daniel Zovatto and Henríquez Orozco, J. Jesús. Mexico D.F.: Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Hartlyn, Jonathan. 1998. *The struggle for democratic politics in the Dominican Republic*, H. Eugene and Lillian Youngs Lehman series. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Marsteintredet, Leiv. 2012. "Change and Continuity in Dominican Constitutions: The 2010 Reform Compared." *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, edited by Detlef Nolte and Almut Schilling-Vacaflor, 223-242. Farnham and Burlington: Ashgate.