

REFORMA ELECTORAL E INGENIERÍA POLÍTICA REFLEXIONES EN TORNO AL CASO DOMINICANO

Julio Brea Franco*

1. INTRODUCCION

El presente trabajo aborda el tema de la reforma electoral en la República Dominicana. El énfasis se pone en el cambio y modificación de algunos aspectos nodales del sistema electoral dominicano. Así planteado, obviamente, se parte de la consideración de que tal y como está configurado en la actualidad el sistema electoral no contribuye, como debiera, al fortalecimiento y consolidación de la democracia dominicana.

Si se afirma esto es porque implícitamente se coteja el régimen y la práctica electoral dominicano con un modelo electoral competitivo y pluralista. Es sólo disponiendo de un marco de referencia que se pueden identificar alejamientos y distorsiones. Ahora bien, confrontar una realidad jurídico-positiva, esto es, una legislación electoral, y su práctica con un modelo teórico siempre arroja diferencias. Ningún sistema electoral concreto e histórico puede cumplir con todas las condiciones del modelo. Pensarlo resulta una ingenuidad: la realidad no puede ser encasillada, no puede ser "entrada" en un corsette. Entonces, ¿por qué la comparación?

La comparación no sólo es necesaria sino también útil. Un sistema político democrático se caracteriza empíricamente, entre otros indicadores, por el grado de participación que puedan tener los distintos sectores sociales que componen lo que genéricamente se denomina pueblo. ¿Participación en qué? En la gestión de los asuntos públicos sea por medio de la selección de candidatos que proponen

(*) Doctor en Ciencia Política (Universidad de Florencia, 1971). Director de la Oficina Técnica de Planeamiento y Organización Electoral de la Junta Central Electoral. Autor de *El sistema constitucional dominicano* (Premio nacional de didáctica, 1983) y de *Introducción al proceso electoral dominicano* (Premio Siboney de ensayo, 1984).

determinadas líneas o programas políticos o influyendo en la toma de algunas decisiones políticas importantes de manera más directa.

Pero esta participación debe cumplir con dos condiciones mínimas. Debe realizarse con un aceptable y razonable grado de libertad. Por otra parte, debe permitir que la escogencia pueda realizarse sobre una variedad mínima de opciones distintas que concurren entre sí para lograr el beneplácito de una mayoría.

Las elecciones así concebidas constituyen un medio para tomar decisiones, un instrumento característico de un tipo de sistema político. Por tanto, al interno de éste, ellas cumplen o despliegan determinadas funciones o tareas. Estaremos en presencia de elecciones libres y competitivas en un sistema democrático en la medida en que sus funciones se realicen aceptablemente. El término aceptable desea significar que la realidad de un sistema electoral se encuentra siempre en un punto intermedio de un continuo cuyos polos extremos presentan, por un lado, una ausencia completa de libre competencia y, por el otro, de una presencia plena de ambas condiciones.

La comparación entre una situación intermedia del continuo y el polo extremo de concurrencia plena ayuda a identificar los problemas, los diques, en una palabra, los obstáculos que impiden que las elecciones cumplan con el papel que deben jugar en un sistema político que se considera relativamente democrático.

Una legislación electoral persigue, como cualquier otra legislación, reglamentar un aspecto de la vida social. Reglamentar teniendo como aspiración alcanzar determinados objetivos. Es, en otros términos, un intentar normar una sociedad para que ella sea de determinada manera. Elaborar una legislación consiste, entonces, en construir un armazón de principios y normas para alcanzar determinados fines. Es, dicho de otro modo, una labor de ingeniería.

Naturalmente no se puede pretender construir sin disponer de un conocimiento aceptable del terreno, de sus peculiaridades y limitaciones. Sólo así se podrá ser efectivo, se podrán alcanzar los objetivos que se han predeterminado.

Este trabajo responde a una perspectiva de "ingeniería política". Se tratará el tema de la reforma electoral dominicana en términos de cambio y modificación del sistema electoral teniendo como mira los objetivos formalmente definidos y consagrados en el texto constitucional que establece que el sistema político dominicano es democrático y representativo.

El presente ensayo recoge algunas observaciones y acotaciones a lo que en la ciencia política moderna se denomina "ingeniería política". En él se incluyen algunas consideraciones acerca del

cómo "construir" técnicamente un sistema electoral y viabilizar su traducción en realidad, teniendo en cuenta las condiciones políticas imprescindibles para ello. Algo tiene que decirse, y algo por tanto se dice, en relación con los problemas y obstáculos con que se enfrenta la reforma institucional del Estado Dominicano.

Como quizás se ha podido apreciar la perspectiva de análisis es politológica aunque se acuse de que contiene muchos elementos prescriptivos, no ya en términos valorativos sino en sentido de "cálculo de medios". Para un economista este proceder resulta aceptable y normal dentro de su oficio, que lo inducen al diseño de "qué hacer" para alcanzar determinados efectos. Para otros científicos sociales cuyos perfiles más aceptados de sus respectivos oficios lo inducen predominantemente a la contemplación, atenta y rigurosa en pos de explicaciones de la realidad social, el rol del intervencionismo técnico del politólogo que dibujamos pudiera desilusionar. De todas maneras el intento se hará. Esperamos que sea estimulante.

2. EL DESARROLLO POLITICO COMO INGENIERIA POLITICA

Analizar un sistema electoral concreto poniendo énfasis en su reforma y modificación conlleva plantearse algunas interrogantes previas: ¿Por qué insistir en su reforma? ¿Reformarlo para alcanzar cuáles objetivos? Por otra parte ¿cómo "construirlo" técnicamente? ¿Cuáles son las condiciones políticas mínimas para su puesta en vigor?

Estas preguntas conducen a plantearse el problema del desarrollo político y de la denominada ingeniería política, concepto este último íntimamente relacionado con la concepción del desarrollo político como "saber aplicado". Sobre estos tópicos girarán las reflexiones vertidas a continuación.

El tema del desarrollo ocupa y preocupa muy especialmente a los científicos sociales de las más variadas disciplinas. Se estudia y se discurre acerca del desarrollo económico, social, político, cultural, etc. ¿Por qué y para qué este deseo de saber sobre el desarrollo?

El por qué se explica con facilidad: corresponde al científico social conocer el mundo del hombre. Como es, por qué es, cómo ha sido y cómo podrá ser. Para lograr respuestas utiliza todo el instrumental científico puesto a su disposición y en cuyo caso ha sido adiestrado.

Las respuestas al para qué pueden diferir dependiendo de la disciplina cultivada por el científico social que la ofrece. Un economista, por ejemplo, frente al desarrollo económico asume el papel de planificador. Si intenta planificar es porque se siente en condiciones

de intervenir en la realidad con el objetivo de reorientarla. Naturalmente esta declaración de intenciones no quiere decir que lo logre con éxito: en la actual crisis económica han sido muchas las fórmulas que se han ensayado con resultados contraproducentes. Pero independientemente del éxito obtenido, el economista ha gozado de la reputación pública de planificador del desarrollo y se autopercebe como tal.

Por el contrario, el sociólogo y el politólogo asumen regularmente un papel de espectador con relación al desarrollo. Conciben sus disciplinas como "ciencias del dejar pasar". Esto es, se preocupan de explicar lo que sucede, no de hacerlo suceder.

La diferencia estriba en que el economista se preocupa del cómo propiciar el desarrollo, del cómo es que "el desarrollo se desarrolla". Este interés adicional del economista reposa en la premisa de que el desarrollo no es un proceso ciego. Si así fuese no tendría razón de ser la subdisciplina "Desarrollo Económico" como integrante de la Economía como campo de estudio.

Una visión del desarrollo como cambio no orientable es lo mismo que concebirlo como cambio histórico. Y como tal sólo sería susceptible de un tratamiento historiográfico, esto es, "ex-post facto", a hechos acaecidos.

La noción de desarrollo es precisamente objeto de estudio "sui generis", especial, específico desde el momento en que se intenta crear, inducir el desarrollo. Desarrollo es una noción que tiene múltiples significados y ha sido ampliamente debatida, pero en ningún caso se le concibe como un proceso de "crecimiento espontáneo". Para el economista el desarrollo no es un cambio dejado a sí mismo. Por el contrario, es un cambio susceptible de ser pilotado.

No constituye objetivo nuestro, aquí y ahora, adentrarnos en la selva de significados y concepciones teóricas acerca del desarrollo. Si bien este esfuerzo resulta imprescindible para una rigurosa fundamentación no es menos cierto que podría contribuir a desvirtuar los objetivos más modestos que se persiguen en el presente trabajo y que fueron oportunamente enunciados. Nos interesa la reforma electoral, esto es, un medio para intervenir en un proceso que se verifica en un sistema político dado. Un intervenir para lograr determinados objetivos. Así planteado en el tema subyace la consideración de que introducir un cambio calculado puede producir determinadas consecuencias en los subsistemas electoral y de partidos y, por ende, en el sistema político. Por ello se adopta la concepción del desarrollo como cambio pilotado y, más específicamente, del desarrollo político como proceso susceptible de ser inducido.

Abordar el problema desde esta perspectiva requiere ofrecer

una noción de su significado, así como identificar los medios de intervención, cuyo manejo resultan particularmente sensibles y significativos en el intento de auspiciarlo. Pero también aquí se tratará apenas de bosquejar las ideas principales.

¿Por qué se puede considerar al economista capaz de programar el desarrollo económico y al politólogo incapaz de planificar el desarrollo político? La mayor dificultad radica en la ausencia de un consenso acerca del cual es el carácter político del desarrollo. En el caso de la Economía el problema no se plantea.

Ahora bien, que quizás no se puedan identificar con diaphanidad las fronteras de lo político no conlleva excluir que se pueda detectar un significado central, un epicentro.

La política puede ser concebida en dos sentidos: uno amplio y otro estrecho. En efecto, la política puede ser entendida como proceso de formulación de decisiones. Toda decisión pública es una decisión tratada por el sistema político, esto es, y haciendo una gran significación, una demanda que se formula al Estado la cual es procesada y se convierte en una decisión que adquiere la forma de ley, decreto, resolución, etc.

Desde este punto de vista toda decisión emanada del Estado es política. Es ésta la política como procesamiento de decisiones.

Desde este punto de vista el desarrollo económico es político porque las decisiones económicas (o de política económica) son procesadas y emanadas por el sistema político. Ahora bien, que una decisión sea política porque es "tratada" por el sistema político no implica que la naturaleza, el contenido de la decisión, deje de ser económica. Aquí cabría la pregunta: ¿Cuáles decisiones de las procesadas por el sistema son por naturaleza estrictamente políticas? De las decisiones sólo algunas son de naturaleza política.

El razonamiento conduce a las siguientes consecuencias: el desarrollo puede ser considerado político en dos sentidos o significados:

- a. General: como todas las decisiones procesadas por el sistema político son políticas, entonces todo desarrollo inducido o pilotado es, por tanto, también político (política como procesamiento).
- b. Específico: todas las decisiones específicamente políticas, esto es, dirigidas a la creación de estructuras, funciones o a aumentar capacidades atinentes al sistema político se consideran desarrollo político. Es "Polity-building", o sea, ingeniería política.

Por lo tanto, el politólogo que se interesa en el desarrollo global, político en sentido amplio, es un generalista. El politólogo que se interesa en la ingeniería política tiende a ser un especialista en desarrollo político. Asume y puede desempeñar un rol técnico.

¿Cuáles son los instrumentos de intervención política? En una rápida visión, podríamos identificar tres: la constitución y la legislación de naturaleza política, como por ejemplo la electoral, los partidos y el sistema de partido, así como la fórmula electoral. Muy densas reflexiones y mucha investigación se ha llevado a cabo alrededor de estos instrumentos así como de la efectividad de sus consecuencias en su manejo. Son muchos los matices y aristas que exhibe la discusión. Ahora bien, lo que interesa señalar es que construir o reformar un sistema electoral, diseñar un orden constitucional, una forma de gobierno o influir en la estructura de los partidos y en la configuración de un sistema de partidos no son asuntos para ser resueltos alegremente. Debe existir previamente una preocupación y una conciencia de los posibles efectos de la reforma. Analizar y medir, con el auxilio de estudios de factibilidad y de simulación, los resultados posibles y previsibles que ella pueda acarrear en el sistema político. Este abordamiento técnico contribuye a evitar que, para solucionar problemas inmediatos y presentes, se propongan recetas que resulten peores que la enfermedad.

Por ello es que insistir en la reforma del sistema electoral, como el caso que nos atañe, requiere de una clarificación previa de los objetivos y de una selección acertada de los medios para lograrlos. Pero la "construcción del sistema electoral no es únicamente un problema de ingeniería política, una mera cuestión de saber técnico o aplicado. Es, en su segunda y más crucial etapa, un problema político que requiere de la presencia de determinadas condiciones para su verdadera materialización. En esta línea, pues, están colocadas las próximas reflexiones.

3. LA CONSTRUCCION DE UN SISTEMA ELECTORAL: FINES, MEDIOS Y MOMENTO POLITICO

Construir o reformar un sistema electoral conlleva como tarea previa determinar los fines que se pretenden lograr. Si se adopta el modelo de elecciones competitivas y libres entonces se deben identificar los medios más adecuados frente a una realidad económica, política, social y cultural determinada que permitan que las elecciones cumplan con sus principales funciones. Es decir, una vez determinados los fines, los medios a utilizar deben ser combinados, no en abstracto, sino teniendo en cuenta la individualidad histórica de un sistema político concreto. En la escogencia de los medios debe primar un sentido realista evitándose así sucumbir en un perfeccionismo

que puede generar frustraciones ante la imposibilidad de lograr los objetivos propuestos como medios difíciles de aplicar.

Las elecciones constituyen un proceso político. Son una competencia entre distintos actores que expresan políticamente una sociedad. Ellas constituyen el medio legal y legítimo para alcanzar y ejercer las posiciones del poder público. Pero todo sistema político concreto exhibe un determinado nivel de desarrollo democrático. Puede disponer de una mayor o menor tradición o experiencia en un mecanismo de sucesión del poder sustentado en la aceptación de una decisión popular mayoritaria expresada electoralmente.

Por otra parte, los principales actores político-electorales, esto es los partidos, presentan también determinadas características organizacionales e institucionales que se reflejan en el proceso electoral. Más aún, los electores están imbuídos de una cultura política, es decir, de creencias, imágenes e ideas con relación a los partidos, las elecciones, el ejercicio del poder, el gobierno, por ejemplo, que influye en determinados comportamientos políticos. Además hay que tener en cuenta el desarrollo institucional de los organismos responsables de administrar y arbitrar el proceso electoral.

Como se aprecia, unas elecciones, su calidad, el logro de sus funciones depende de una serie de variables que las condicionan. Para auspiciar una reforma electoral hay que clarificar entonces fines y medios con realismo. Pero no sólo. Un sistema electoral contiene reglas del juego que son las que deben primar entre los actores del proceso. Ninguna competencia puede verificarse sin un grado mínimo de aceptación de los fines, medios y reglas del juego. En otras palabras, la reforma electoral es viable cuando se genera o existe un ambiente de consenso mínimo en el que estén involucrados tanto los actores político-electorales como los demás actores del sistema político. Es éste el momento político.

El momento técnico, de ingeniería política, no puede estar divorciado del momento político decisonal que debe conducir a la concertación del consenso. Si no existen condiciones para lograrlo muy difícilmente una reforma política puede ser procesada por un sistema político que pueda ser catalogado empíricamente como democrático.

En conclusión: determinación de fines, utilización de los medios adecuados y adaptados a la realidad social y concertación de un acuerdo político son los ingredientes fundamentales para que se pueda esperar que una reforma institucional prospere y se materialice. De lo contrario, cualquier propuesta en tal sentido no constituirá otra cosa que un ejercicio intelectual, interesante sin duda, pero por el momento estéril.

4. PROBLEMAS Y OBSTACULOS DE LA REFORMA POLITICA EN LA REPUBLICA DOMINICANA



Si el sistema electoral dominicano requiere ajustes y modificaciones, la experiencia de los últimos años hace pensar que un intento de reforma que abarque tanto la Constitución como la legislación electoral adjetiva no resulta fácilmente viable. El obstáculo principal ha sido la concertación de un acuerdo entre los partidos representados en el Congreso Nacional.

La historia política dominicana más o menos reciente ha resultado rica en experiencias de alianzas electorales de carácter coyunturales. Los acuerdos entre partidos para la presentación de candidaturas comunes para la Presidencia de la República y cargos congresionales se han suscrito en la mayoría de las últimas elecciones dominicanas. Pero si bien las alianzas tácticas han sido recurrentes, aun cuando en la mayoría de los casos han culminado con problemas al salir triunfantes, la tradición política dominicana evidencia una actitud refractaria a la concertación de acuerdos políticos sobre una base programática.

En este fenómeno han podido influir diversos factores. Entre ellos, nuestro prolongado pasado autoritario ha contribuido a moldear una cultura política que justifica el golpeo y destrucción del vencido o del que pasa a estar "abajo". Incluso el mismo sistema de despojos imperante en la administración pública, el botín político de los nuevos "conquistadores" del poder, es ampliamente utilizado como medio para pagar "facturas" y "recibos" de la clientela política.

Durante la vigencia del modelo político balaguerista, la concertación de un acuerdo político con el que debió ser el principal interlocutor partidario de oposición no fue necesario. El reiterado abstencionismo del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), contribuyó a que los partidos fueran colocados en la periferia del sistema político, sin ninguna incidencia en las estructuras de decisión política del Estado. De ahí que durante las tres administraciones del presidente Balaguer éste dominara los demás "poderes" del Estado, convirtiendo al Congreso Nacional en una especie de sello gomígrafo y a la Justicia en una instancia controlada mediante los hilos telefónicos y las prebendas.

La misma Constitución de la República en la versión textual de 1966, actualmente en vigor, no resultó ser una constitución "concertada". Esto no constituyó una novedad: todos los textos sustantivos dominicanos han sido más bien constituciones impuestas por los caudillos de turno mediante la utilización de mayorías mecánicas despreocupadas y desinteresadas en los planteamientos y propuestas de la minoría.

La experiencia del traspaso del poder de 1978, singular en toda la historia republicana hasta ese momento, abrió una nueva etapa para el sistema político dominicano. El denominado "fallo histórico" del 7 de julio de 1978 de la Junta Central Electoral significó la transacción que viabilizó la transición. Fue un acuerdo político, sí, pero limitado y coyuntural orientado a resolver una deficiencia institucional todavía presente en el sistema político: la ausencia de garantías mínimas de preservación del grupo que es desalojado del ejercicio del poder.

Lo mismo aconteció en 1982 por las pugnas intergrupales del Partido Revolucionario Dominicano que llegó a su momento de mayor dramatismo con el suicidio del fenecido Presidente Guzmán. Durante el período 1978-1982 la ausencia de un acuerdo político intrapartido ha contribuido considerablemente a las tensas relaciones existentes entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. El programa legislativo del Gobierno Guzman se vio particularmente entorpecido por la oposición sistemática de un sector de su propio partido, cuya base de poder radicaba en el Congreso, así como también por la autosuficiencia que hacía pesar el equipo presidencial en sus relaciones con el Legislativo.

Igual dinámica ha imperado en el actual período constitucional. Prepotencia y debilidad de liderazgo en el Ejecutivo y escasa colaboración y hasta sabotaje en el Legislativo.

El Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) tampoco ha evidenciado una actitud proclive al acuerdo político, no ya al pacto electoral entre candidatos que ha sido una reiterada propuesta de su líder carismático.

No existe en la clase política dominicana una propensión a la concertación del consenso que permita rescatar de la ineficiencia al sistema democrático. En esta situación tienen mucho que ver las características de los partidos dominicanos, su escasa institucionalización y su orfandad de proyectos políticos nacionales. Un acuerdo político es sólo posible cuando existe la conciencia de que para materializar un proyecto histórico en un marco democrático se requiere la colaboración de otros sectores políticos.

Esta cultura reacia al compromiso se puede apreciar en los múltiples intentos fallidos de reforma política registrados en los últimos años. La Constitución no ha podido ser modificada. Se han presentado varias iniciativas y el Poder Ejecutivo ha introducido en el Congreso varios proyectos de reforma, pero han sido considerados "sus" proyectos, que no admiten discusión ni modificación. En el plano estrictamente electoral ahí están los fracasos para modificar por ley el tipo de boleta electoral, así como para reformar algunos artículos y disposiciones de la Ley Electoral y del Registro Electoral.

En el caso concreto de la boleta única, los dos principales partidos han acusado indiferencia e incoherencia en sus posiciones durante los últimos cinco años. La Junta Central Electoral ha tenido que asumir la responsabilidad de introducirla por medio de una resolución, ya que al parecer no le quedó otra opción para enfrentar un proceso electoral que a todas luces se vislumbra problemático, pero de gran importancia para el futuro inmediato de la democracia dominicana.

El "momento político", condición imprescindible para viabilizar el proceso de reforma institucional que reclama el sistema político dominicano no se logra coagular. Y resulta preocupante si se piensa que los terribles retos que la crisis económica, social y moral por la que atraviesa la sociedad dominicana pudieran dar al traste con el sistema democrático.