



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

MARSTEINTREDET, Leiv

RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL Y PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL: UNA  
COMBINACIÓN DIFÍCIL. EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA, 1967-2009

América Latina Hoy, vol. 56, diciembre, 2010, pp. 85-109

Universidad de Salamanca

Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30816743005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL Y  
PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL: UNA COMBINACIÓN  
DIFÍCIL. EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA, 1967-2009  
*Horizontal accountability and presidential dominance: a difficult  
combination. The case of the Dominican Republic, 1967-2009*

Leiv MARSTEINTREDET

Departamento de Política Comparada, Universidad de Bergen

✉ leiv.marsteintredet@isp.uib.no

BIBLID [1130-2887 (2010) 56, 85-109]

Fecha de recepción: 1 de septiembre del 2010

Fecha de aceptación: 20 de noviembre del 2010

**RESUMEN:** Este artículo estudia la rendición de cuentas horizontal en República Dominicana. Primero se estudian las normas constitucionales que regulan el sistema de pesos y contrapesos. Aunque importantes, estas no explican la gran variación en niveles de rendición de cuentas observada en el caso dominicano. Por lo tanto, el trabajo se enfoca en el ejercicio de los gastos de los presupuestos nacionales y la situación financiera de las instituciones de control. El artículo sugiere analizar la situación presupuestaria de las instituciones fiscalizadoras y propone utilizar la desproporcionalidad entre el presupuesto aprobado y el ejecutado como un indicador del nivel de rendición de cuentas en un país. Un análisis multivariado de regresión de series de tiempo demuestra que la desproporcionalidad presupuestal aumenta con la preponderancia presidencial. Se concluye que, para el caso dominicano en el período 1967-2009, el comportamiento de varios presidentes más que otros factores es el que ha obstaculizado el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos. Por lo tanto, la experiencia dominicana confirma la hipótesis de O'Donnell sobre las democracias delegativas.

**Palabras clave:** rendición de cuentas, presupuesto, instituciones, República Dominicana, gobierno, democracia.

**ABSTRACT:** This article studies horizontal accountability in the Dominican Republic. First it analyses the rules regulating the system of checks and balances. Although important, institutional rules cannot explain the variation in the levels of accountability across time found in the Dominican case. Therefore, the article focuses on the execution of national budgets and the financial

situation of the accountability institutions. The article suggests using an index of budgetary disproportionality based on a comparison of the congressionally approved budget and the executed budget to measure the level of horizontal accountability. A multivariate time-series regression analysis shows that budgetary disproportionality increases with presidential dominance. The article concludes that for the period 1967-2009, it is presidential behaviour more than any other factor that has prevented an effective system of checks and balances. Therefore the case confirms O'Donnell's hypothesis of Delegative Democracies.

*Key words:* accountability, budget, institutions, Dominican Republic, government, democracy.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde la elección de Joaquín Balaguer como presidente en 1966, y a partir de la reforma de la Constitución en ese mismo año, República Dominicana ha mejorado sus rasgos e indicadores democráticos de forma paulatina y relativamente pacífica. En 1978, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) gana las elecciones presidenciales, con lo que finaliza no solo el poder autocrático de Balaguer y su Partido Reformista (PR)<sup>2</sup>, sino también el período conocido con el sobrenombre de «los doce años»<sup>3</sup>. Aunque volvieron ciertas prácticas autoritarias con el regreso de Balaguer a la presidencia en 1986 y el país sufrió varios procesos electorales problemáticos, el régimen político se ha mantenido estable y se ha considerado un ejemplo a seguir para América Latina (Wiarda, 1998). No obstante, en cuanto a lo que en inglés se llama *horizontal accountability*, el legado de la Constitución de 1966 y de la tradición hiperpresidencialista o caudillista de Joaquín Balaguer han constituido problemas para un eficiente control democrático sobre el Poder Ejecutivo. Con pocas excepciones, la rendición de cuentas horizontal no ha sido estudiada en el caso dominicano. Por lo tanto, este artículo investiga el tema desde un enfoque institucional en República Dominicana.

La rendición de cuentas horizontal se analiza desde dos ejes: i) Las reglas institucionales que han regulado la relación entre el gobierno y las instituciones que deben ejercer control sobre el mismo. Esta investigación se enfocará en las instituciones del sistema de pesos y contrapesos basándose en datos de las Constituciones de 1966, 1994 y 2010, y otras leyes relevantes; y ii) La práctica política a través de un estudio del

1. El autor agradece al Dr. Carlos Barrachina, Einar Berntzen y Marcus Buck por sus comentarios y ayuda para finalizar este trabajo, a Marta Lucía Restrepo, Dixie Brea por sus correcciones del idioma del artículo y las sugerencias de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. El Partido Reformista fue fundado por Joaquín Balaguer en 1963. En el año 1982 adopta una doctrina social cristiana, se une con el minoritario Partido Revolucionario Social Cristiano y toma el nombre de Partido Reformista Social Cristiano (PRSC).

3. Los «doce años» de Balaguer se refieren a su período (1966-1978) como presidente de República Dominicana, cargo que ocupó mediante elecciones fraudulentas y en el que gobernó de forma autoritaria.

ejercicio de los gastos de los presupuestos nacionales. Un análisis de estos dos ejes cubre lo que O'Donnell define como *horizontal accountability*:

...la existencia de agencias estatales que son «legalmente» habilitadas y capacitadas, y «de hecho» deseosas y dispuestas a tomar medidas que van desde rutinas de supervisión a sanciones penales o juicio político en relación con acciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilegales (énfasis del autor, O'Donnell, 1999: 38).

Basado en datos presupuestarios, el análisis de este artículo confirma la hipótesis de O'Donnell (1994) de que el sistema de pesos y contrapesos depende en gran medida de la preponderancia presidencial. Se demuestra que la reciente mejora de la práctica de la rendición de cuentas horizontal se debe más a la voluntad política de los últimos gobiernos que a reformas institucionales. Aunque una serie de leyes recientes limitan la libertad de acción presidencial y aumentan la autonomía presupuestal de las instituciones que controlan al gobierno, los organismos del sistema de pesos y contrapesos todavía carecen de prerrogativas de supervisar y sancionar al gobierno. Por lo tanto, la mejora en la ejecución presupuestal de parte del gobierno puede resultar efímera ya que todavía depende de la voluntad política de parte de los gobiernos y en particular de la Presidencia. Contrario a la reciente mejora de la práctica política, la reforma constitucional de 2010 puede, en ciertos términos, interpretarse como un retraso en cuanto a una eficiente rendición de cuentas horizontal se refiere.

El artículo aborda primero una discusión sobre el significado del concepto de rendición de cuentas. A continuación, presenta datos clave de las Constituciones de 1966, 1994 y 2010, y compara la situación institucional del sistema de pesos y contrapesos en República Dominicana con los demás países en América Latina. Enfocándose en datos presupuestarios entre 1967 y 2009, el artículo sigue con un análisis de la práctica política en cuanto a la rendición de cuentas, y se identifican los obstáculos financieros y prácticos que se han presentado para su ejecución en el país. Finalmente, se toma la desproporción entre el ejercicio de los gastos presupuestarios y el presupuesto aprobado por el Congreso como un indicador del nivel de rendición de cuentas, y se presenta un análisis de regresión de series de tiempo que explica la desproporción como función de factores económicos, institucionales y del comportamiento presidencial.

## II. RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

El concepto en inglés de *horizontal accountability* es más amplio que el de su equivalente (según la traducción literal) en español, rendición de cuentas horizontal, ya que incluye conceptos como control institucional del gobierno, transparencia y un sistema de pesos y contrapesos. Para simplificar, en este artículo, se traduce el concepto *horizontal accountability* como rendición de cuentas o pesos y contrapesos (*checks and balances*), dando por sentado que implican todos los aspectos que connota su equivalente en inglés.

La rendición de cuentas, como tema y como concepto, es fundamental en cualquier democracia porque se refiere a los mecanismos que permitan mantener bajo control el poder que ejerce cualquier gobierno que se considere legítimamente democrático<sup>4</sup>. También tiene que ver con establecer y mantener un Estado de Derecho. El impacto real que pueda lograr una rendición de cuentas eficiente es difícil de medir, pero puede alcanzar resultados notables cuando se habla de temas como corrupción, el uso indebido de los recursos del Estado, proveer una supervisión de las acciones del gobierno y romper la impunidad de la que han gozado los políticos y burócratas en muchos países latinoamericanos. Cuando se sancionan estos comportamientos, la certeza de que se va a exigir una rendición de cuentas puede disuadir a los gobernantes de cometer acciones ilegales en el futuro. Es decir, que las instituciones de control cumplen tanto con la función de controlar acciones ya tomadas, como la de asegurar que los futuros gobernantes no incurran en delitos.

Como destacan O'Donnell (1999: 38) y otros (Mainwaring, 2003; Schacter, 2003; Schedler, 1999: 17), el concepto de rendición de cuentas incluye la responsabilidad que tiene una institución frente a otra y la posible aplicación de sanciones al gobierno en caso de infracciones legales; es decir, que para que esta exista debe haber un actor distinto del gobierno, que, además de tener el derecho a ser informado sobre las acciones y decisiones gubernamentales, pueda sancionar al gobierno o a su responsable en caso de que cometa un delito.

Es posible establecer una diferencia entre dos tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal<sup>5</sup>. La primera está constituida por los votantes –que eligen a sus gobernantes–, la sociedad civil, los movimientos y organizaciones y una prensa crítica y libre (Smulovitz y Peruzzotti, 2003); la segunda se relaciona con el principio de pesos y contrapesos, y comprende agencias estatales del mismo nivel jerárquico que tienen la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente. La rendición de cuentas vertical consiste en una relación entre desiguales, mientras que en la horizontal las instituciones «forman un círculo en el cual nadie logra imponerse sobre los demás» (Ugalde, 2002: 28) y establecen la institucionalización legal de la desconfianza (O'Donnell, 2003). Juntas, la horizontal y la vertical, constituyen lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003) llaman «una relación fructífera», en la que las dos formas de control del gobierno no sólo están interconectadas, sino que ninguna de las dos puede funcionar satisfactoriamente si no funciona la otra (Anderson, 2006; Schacter, 2003). Las instituciones que controlan al gobierno no dependen solamente de sus informes, sino también de las investigaciones hechas por una prensa libre, de las acciones y denuncias de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada.

Aunque se sabe bien lo que define una rendición de cuentas eficiente, se conoce poco sobre cómo se consigue y se asegura un control eficiente del gobierno. Teorías institucionales indican que la independencia de las instituciones de control del gobierno

4. No se entra aquí en el debate de si la rendición de cuentas horizontal debe formar parte de la definición y concepto de la democracia. Para esos debates véase D. COLLIER y S. LEVITSKY (1997); D. COLLIER y R. ADCOCK (1999); P. SCHMITTER y T. L. KARL (1991).

5. La rendición de cuentas también se puede dividir en períodos temporales específicos, véase K. STRØM (2000) y P. SCHMITTER (2004).

o las demás entidades políticas es clave para una rendición de cuentas eficiente (Moreno *et al.*, 2003: 99-108). La independencia política de las instituciones de control depende de las reglas del origen y su supervivencia. Si la Corte Suprema, la Contraloría General y el Procurador General no son independientes en cuanto a su origen y supervivencia de las instituciones que deben controlar, es poco probable que estas estuvieran dispuestas a controlar al gobierno (*factually willing*, como sostiene O'Donnell, 1999). Además de ser independientes, las entidades fiscalizadoras del gobierno deben gozar de la competencia jurídica para controlar y sancionar al gobierno y sus miembros en caso de infracciones legales (*legally enabled*, en las palabras de O'Donnell, 1999). Siguiendo las pautas de los estudios neoclásicos del presidencialismo de O'Donnell (1994), Linz (1994), Shugart y Carey (1992) y otros, se podría argumentar que la eficiencia de una rendición de cuentas también depende directamente del poder presidencial y que se encuentra en una relación inversa al poder o preponderancia del presidente. Finalmente, en el sistema de pesos y contrapesos, las instituciones que controlan al gobierno deben disponer de suficientes recursos económicos y administrativos para ejercer y cumplir su mandato; es decir, que no solo existe una división de poderes, sino que gozan de las facultades y recursos para fiscalizar y castigar al gobierno.

### III. RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DOMINICANO

En este artículo se estudia el gobierno de República Dominicana y el control gubernamental ejercido por el Legislativo, la Suprema Corte de Justicia<sup>6</sup> y el Auditor General, llamado la Cámara de Cuentas (CDC). Ahora bien, para que exista una rendición de cuentas horizontal en un sistema formalmente democrático como el dominicano debe existir no solamente una estructura estatal que permita una autonomía real y un funcionamiento independiente y eficiente, sino que las acciones y las actividades, tanto del gobierno como de las instituciones de control, deben estar conformes a la Ley. Por eso, este artículo no solo se enfoca en el estudio de las leyes que faciliten una supervisión eficiente al gobierno, sino también en el estudio de la práctica y voluntad políticas por parte del gobierno para facilitar la rendición de cuentas. De acuerdo con la sección conceptual anterior, este análisis se enfocará primero en la autonomía de las instituciones de control, su competencia jurídica y poder de sancionar al gobierno y, segundo, se analizará la práctica política a través de los presupuestos nacionales.

#### III.1. *República Dominicana en perspectiva comparada*

No existen muchos índices comparativos que intenten capturar el concepto de rendición de cuentas y que incluyan a República Dominicana. En el mejor trabajo comparado que intenta aclarar el estado de la rendición de cuentas horizontal en América

6. En República Dominicana la Corte Suprema oficialmente tiene el nombre de «Suprema Corte de Justicia». Aquí se utiliza la denominación dominicana de Suprema Corte.

Latina, los autores sitúan a República Dominicana en una posición intermedia en comparación con los otros países latinoamericanos (Moreno *et al.*, 2003: 105). Las instituciones de control dominicanas gozan de una independencia de supervivencia relativamente alta comparada a los otros países latinoamericanos porque son elegidas por términos de cuatro años, o, como en el caso de la Suprema Corte entre 1994 y 2010, términos indefinidos<sup>7</sup>. Sin embargo, en cuanto a los procedimientos de nombramiento de los organismos que supervisan al gobierno, el país se sitúa en una posición un poco por debajo del promedio regional, ya que el proceso de nombramiento se puede considerar relativamente politizado. Otros tres índices del poder del Congreso, el Estado de Derecho y la percepción de corrupción, también sitúan a República Dominicana un poco por debajo del promedio regional (Tabla 1).

TABLA I  
ÍNDICES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

País	Poder del Congreso (2007)	Estado de Derecho (2005-06)	Percepción de Corrupción (2000-2007)
Argentina	,5	6	2,8
Bolivia	,44	6	2,2
Brasil	,56	7	4
Chile	,56	9,25	7,5
Colombia	,56	5,25	3,6
Costa Rica	,53	9,25	4,5
Ecuador	,53	4,75	2,2
El Salvador	,59	6	3,4
Guatemala	,5	5,25	2,5
Haití	,44	3	2,2
Honduras	,53	6	2,7
México	,44	6,5	3,6
Nicaragua	,69	5	2,5
Panamá	,5	6	3
Paraguay	,56	5,25	1,7
Perú	,66	6,25	4
República Dominicana	,41	6,25	3,5
Uruguay	,66	10	5,1
Venezuela	,53	4	2,5
Promedio	,54	8,26	3,34

Notas: Poder del Parlamento varía entre 0-1, siendo 1 el máximo poder del Congreso. Estado de Derecho varía entre 0-16, siendo 16 la mejor situación posible para el Estado de Derecho (*Rule of Law*). Percepción de corrupción varía entre 0-10, siendo 0 la percepción más alta de corrupción.

Fuentes: Todos los datos vienen de J. TEORELL *et al.* (2010). Para más detalles sobre el índice de Poder del Congreso, véase M. S. FISH y M. KROENIG (2009), el índice de Estado de Derecho, véase *Freedom House* 2006 y para el índice de percepción de corrupción, véase *Transparency International* 2010.

7. Lamentablemente los autores citados sobrevalúan la independencia de la supervivencia de las instituciones controladoras del país, por basar sus análisis en un error o malentendido de cómo se elige el Procurador General. Los autores alegan que el Consejo Nacional de Magistratura elige el Procurador General, y que este es inamovible, cuando la verdad es que es el presidente de la República quien lo designa y puede destituirlo cuando desee.

La Tabla I compara tres índices de todos los países latinoamericanos que se relacionan al tema de rendición de cuentas: el Poder Legislativo (Fish y Kroenig, 2009); la calidad del Estado de Derecho (*Rule of Law*, de acuerdo con *Freedom House*); y lo que de cierta forma se puede definir como una consecuencia del nivel y calidad de la rendición de cuentas, la percepción de la corrupción (medida por el índice de *Transparency International*). En cuanto al Poder Legislativo y al Estado de Derecho, República Dominicana está posicionada por debajo del promedio regional, de hecho, en el índice de Poder Legislativo el Congreso de República Dominicana es considerado el más débil de la región. Mientras que en cuanto a la percepción de corrupción, el país goza de una situación un poco mejor que el promedio regional. En resumen, la tabla confirma que el país se encuentra lejos de la institucionalidad que gozan países como Uruguay, Costa Rica y Chile, mientras que el Estado de Derecho y la percepción de corrupción en República Dominicana se pueden considerar en mejores condiciones que en países como Paraguay, Venezuela y Ecuador.

### *III.2. La situación institucional de la rendición de cuentas horizontal en República Dominicana*

El tema de rendición de cuentas horizontal no se ha estudiado lo suficiente en el caso de República Dominicana. El único estudio que existe es Alemán *et al.* (1999) sobre la Cámara de Cuentas (el Auditor General dominicano). Considerando el peso del legado del caudillismo y del presidencialismo exagerado de los múltiples gobiernos de Balaguer (1966-1978, 1986-1996) y la base constitucional de este (Constitución de República Dominicana 1966), la suposición, nunca comprobada, siempre ha sido que no ha existido una rendición de cuentas en el régimen político actual.

El Congreso de República Dominicana consta de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados, y como se demostró en la Tabla I, comparado con los demás legislativos en América Latina es uno de los más débiles de la región. La razón de este posicionamiento se explica en la Tabla II por las altas mayorías requeridas para sancionar al gobierno. Bajo la Constitución de 1966 (art. 95), se requería una mayoría de dos tercios de los votos en el Congreso para interpelar a los secretarios del Estado; en 2010 se requiere una mayoría absoluta, y la censura y destitución de un secretario de Estado requiere del acuerdo del presidente para efectuarse. Para proceder con un juicio político contra el presidente de la República, se requería bajo la Constitución de 1966 (arts. 80 y 83) el voto favorable de tres cuartas partes de ambas cámaras del Congreso, y desde 2010, se requiere el voto favorable de tres cuartas partes de la Cámara de Diputados y dos tercios del Senado.

El Congreso también puede aceptar o rechazar la ejecución del presupuesto del gobierno después de considerar el informe anual de la CDC<sup>8</sup>. La separación de origen,

8. Para modificar el presupuesto, también el Congreso se encuentra en una posición débil frente al gobierno. Tanto en la Constitución de 1966 (art. 115) como en la del 2010 (art. 234), se requiere el voto favorable de dos tercios de la matrícula de cada Cámara del Congreso para hacer modificaciones al presupuesto.

es decir, la separación de elecciones congresuales y presidenciales, puede aumentar la probabilidad de separación de intenciones<sup>9</sup> de las dos instituciones (Samuels y Shugart, 2010: cap. 5). Eso, en teoría, aumenta la independencia de los congresistas de la Presidencia y aumentaría el potencial de la rendición de cuentas. Como consecuencia del Pacto por la Democracia de 1994 y la salida anticipada del presidente Balaguer en 1996, se separaron las elecciones congresuales y presidenciales (Darío Espinal, 2001; Hartlyn, 1998), mientras la reforma de 2010 unificará las elecciones congresuales y presidenciales de nuevo en 2016. Esta última reforma puede afectar negativamente a la independencia de los congresistas del presidente de la República.

TABLA II  
INSTITUCIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

	Constitución 1966/1994	Constitución 2010
Origen de las instituciones de control.	<p>Congreso (1966): elecciones congresuales y presidenciales simultáneas.</p> <p>Congreso: (1994): elecciones separadas.</p> <p>CDC: Político (mayoría del Senado elige, Presidente sugiere).</p> <p>SCJ (1966): Político (Senado).</p> <p>SCJ (1994): Político, interpartidario (CNM).</p>	<p>Congreso: Elecciones simultáneas.</p> <p>CDC: Político (Senado elige, mayoría de dos tercios, Cámara de Diputados sugiere ternas).</p> <p>SCJ: CNM, político.</p> <p>TC: CNM, político.</p>
Supervivencia de las instituciones de control.	<p>Congreso: Ternas de 4 años, reelegible.</p> <p>CDC: Ternas de 4 años.</p> <p>SCJ (1966): Ternas de 4 años.</p> <p>SCJ (1994): Inamovibles.</p>	<p>Congreso: Ternas de 4 años, reelegible.</p> <p>CDC: Ternas de 4 años. Pueden ser sometidas a juicio político por el Congreso.</p> <p>SCJ: Revisión de su desempeño de oficio por CNM, ternas de 7 años (una reelección posible). Pueden ser sometidos a juicio político por el Congreso.</p> <p>TC: Ternas de 9 años (no reelección). Pueden ser sometidas a juicio político por el Congreso.</p>
Prerrogativas de sancionar al gobierno?	<p>CDC: No, depende de la voluntad del Procurador General.</p> <p>SCJ: Sí, debe conocer casos penales contra miembros del gobierno y (desde 1994) poder de revisión de leyes. Pero no tiene poder de iniciativa.</p> <p>Congreso: Sí, interpelaciones (mayoría de dos tercios), juicio político (mayoría de tres cuartas partes).</p>	<p>CDC: No, depende de la voluntad del Procurador General.</p> <p>SCJ: Sí, debe conocer casos penales contra miembros del gobierno. Pero no tiene poder de iniciativa.</p> <p>TC: No, revisión de leyes.</p> <p>Congreso: Sí, interpelaciones (mayoría absoluta), juicio político (entre mayoría de dos tercios y tres cuartas partes).</p>

Abreviaciones: Cámara de Cuentas (CDC), Suprema Corte de Justicia (SCJ), Tribunal Constitucional (TC) y Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

Fuentes: Elaboración propia según las Constituciones nacionales de 1966, 1966 con reformas de 1994 y 2010 (Constitución 1966, 1994, 2010).

9. En inglés: *separation of purpose*.

Antes de la Reforma Constitucional de 1994, la Suprema Corte fue una corte política que cada cuatro años –tras las elecciones generales– era nombrada por una mayoría del Senado, pero quedaba sujeta al control del presidente de la República, y no era, por lo tanto, institucionalmente independiente del sistema político. Después de 1994, la situación ha sido muy diferente: el «Pacto por la Democracia» aseguró una reforma que despolitizó y profesionalizó a la Corte Superior y al sistema judicial. Después de 1994, la Suprema Corte es elegida por un Consejo Nacional de Magistratura (CNM), constituido por representantes tanto del Gobierno como del Congreso de una manera que asegura la representación de la oposición e independencia de origen, y la inamovilidad de los jueces asegura la independencia de la supervivencia. Aunque el sistema judicial durante muchos años, después de 1994, carecía de facto de suficiente autonomía presupuestal (Miranda, 2003), las reformas judiciales se consideran las más importantes del «Pacto por la Democracia» de 1994.

La nueva Constitución de 2010, por otro lado, representa un pleno retroceso en cuanto a la independencia judicial. Por un cambio importante en la composición del CNM, el presidente Fernández y su partido, PLD, actualmente dominan el Consejo con más del 50% de los miembros<sup>10</sup>. Es decir, la independencia de origen de los jueces de la Suprema Corte y del nuevo Tribunal Constitucional corre peligro con la nueva composición del CNM. Mientras que antes de los cambios introducidos en la Constitución de 2010 ningún partido podía gozar de una mayoría en el CNM, ahora un gobierno mayoritario tiene asegurado el 50% de los miembros del Consejo. Adicionalmente, los jueces de la Suprema Corte ya no son inamovibles, ya que serán elegidos por términos de 7 años con una reelección inmediata posible, mientras que los jueces del Tribunal Constitucional serán elegidos a través de una terna por 9 años, no renovable. El papel del CNM también se ha modificado. Ahora el CNM no solamente escoge a los jueces de la Suprema Corte, sino también a los jueces del nuevo Tribunal Constitucional y del nuevo Tribunal Superior Electoral. Es más, según la Constitución del 2010 (art. 179), el CNM debe no sólo designar a los jueces, sino «Evaluar el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia», y, en base a esta evaluación, decidir si los jueces pueden ser reelegidos. Sin lugar a dudas, la independencia de supervivencia de los jueces también ha sufrido con la Reforma Constitucional del 2010.

En cuanto a la rendición de cuentas presupuestaria, la CDC ejerce el control externo de los gastos y la recaudación de los recursos del Gobierno. Según la Constitución

10. En la Constitución de 1994, la CNM consistía en 7 miembros que aseguraba una representación de varios partidos políticos y que el partido del gobierno estuviera en minoría en el Consejo. Los miembros eran: el presidente de la República, el presidente del Senado y un miembro del Senado perteneciente a un partido diferente del presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados y un miembro de la Cámara perteneciente a otro partido del presidente de la Cámara, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y otro miembro de la Corte que funcionaba como secretario del CNM. Según la Constitución del 2010, la nueva CNM consiste en los mismos 7 miembros ya mencionados, además del Procurador General que es un miembro político del gobierno. Ya que el PLD tiene la presidencia tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, el PLD tiene 4 de los 8 miembros de la CNM.

de 1966, una mayoría en el Senado elige la dirigencia de la CDC de una terna propuesta por el presidente de la República cada cuatro años, mientras que en la Constitución del 2010 se requiere el voto favorable de dos tercios en el Senado para escoger a la CDC; la Cámara de Diputados es la que ahora propone la terna de miembros de la CDC. Esta reforma no significó un cambio significativo para la CDC, considerando que desde 1996 un partido siempre ha gozado de una mayoría de por lo menos dos tercios y que, institucionalmente, la CDC todavía no goza de una independencia de origen del sistema político<sup>11</sup>.

Considerando ahora los poderes formales para sancionar al Gobierno en caso de corrupción o uso indebido de los recursos del Estado, se puede ver la impotencia que tenía la CDC. Hasta que el Congreso aprobó la Ley 10/04 de la Cámara de Cuentas en República Dominicana a principios del año 2004, la CDC tenía que enviar los casos de fraude, corrupción, irregularidades o ilegalidades al presidente o al secretario de Finanzas, en vez de directamente a los tribunales o al Procurador General. Es decir, que el mismo presidente de la República o su secretario de Finanzas decidían si se iba a proseguir un caso contra un secretario del Gobierno, o no (Arias Fabián, 2003). Aunque persiste el problema de fondo del nombramiento político de la Dirección de la CDC, con la Ley de 2004 la situación ha mejorado levemente<sup>12</sup>, ya que la CDC envía ahora casos de irregularidades o de corrupción directamente al Ministerio Público, para que éste investigue y lleve a juicio a funcionarios del gobierno, si fuera necesario. No obstante, hay que recordar que tanto el Ministerio Público como el Procurador General son oficinas políticas dependientes del presidente de turno. En conclusión, la CDC carece de poderes para controlar al gobierno y para sancionarlo.

11. Aunque no está especificado en la Constitución, los miembros de la CDC tampoco gozan de una independencia de supervivencia, ya que los miembros de la dirección de la CDC pueden ser sometidos a un juicio político. Es decir, que la supervivencia del auditor externo del Estado depende de los mismos políticos que le nominan a la CDC.

12. Sin embargo, la Ley 10/04 no garantiza un mejor seguimiento de las leyes por parte de la misma CDC, como lo demuestra el siguiente ejemplo. El 27 de diciembre del 2006 se promulgó la Ley de Austeridad, que mandaba reducir los sueldos de todos los funcionarios del gobierno central e instituciones autónomas (entre ellas la CDC) en proporción del 10% (y hasta del 15% a los que ganaban más de 200.000 DOP mensuales). Esta Ley facultó además a la CDC para velar por el cumplimiento de estas disposiciones y sancionar a los infractores. No obstante, el 18 de enero de 2007 la misma CDC aumentó su sueldo en un 72,4%. Además, el mismo gobierno seguía violando la Ley de Austeridad, al incrementar en el 14% el gasto corriente hasta junio del 2007 (J. DÍAZ SANTANA, 2007). Después de este escándalo en la CDC y varias crisis internas de la misma CDC, el Congreso dominicano decidió a mediados del año 2008, después de vacilar un año en tomar la decisión, iniciar un proceso de juicio político contra los miembros titulares de la CDC. Ocho de los 9 miembros de la CDC decidieron renunciar a sus cargos antes de que se finalizara el proceso de juicio político en el Senado, mientras el último miembro de la CDC, Benjamín Decena Lugo, fue destituido por el Senado.

### *III.3. La práctica de rendición de cuentas en República Dominicana*

En un estudio de caso es importante avanzar de las reglas y leyes que regularizan la relación entre diferentes instituciones del Estado hacia la práctica política. En esta sección se analizará si las instituciones de control reciben suficientes recursos y si gozan de una infraestructura adecuada para llevar a cabo la rendición de cuentas. Finalmente, esta sección estudia el comportamiento presupuestal del gobierno, el cual puede interpretarse como un indicador de las consecuencias de un sistema de rendición de cuentas muy débil institucionalmente.

### *III.4. La situación de los recursos y la infraestructura de las instituciones de control*

Para funcionar adecuadamente, las instituciones de control necesitan gozar de suficientes recursos y autonomía presupuestal, una infraestructura adecuada y cooperación de las demás entidades del Estado. Hasta muy recientemente esto no ha sido el caso en República Dominicana. La Tabla III demuestra la situación presupuestal de los organismos del sistema de pesos y contrapesos mediante el porcentaje de gastos designados comparado con todos los gastos del presupuesto nacional (cifras en paréntesis), y el porcentaje de los gastos designados que realmente llegaron y fueron ejecutados por las instituciones de control.

Con respecto al financiamiento del Congreso, del Poder Judicial y de la CDC, la Tabla III muestra una diferencia clara entre las administraciones de Balaguer (1967-1978, 1986-1996) y las de los otros partidos políticos. Se observa además que la situación financiera ha mejorado de forma radical desde la salida de Joaquín Balaguer de la presidencia en 1996. Los gobiernos del PRD entre 1978 y 1986 otorgaron la doble proporción de recursos a las instituciones de control (comparado con la totalidad de gastos presupuestarios) que los gobiernos anteriores de Balaguer y lo mismo ocurrió con la entrada de los gobiernos del PLD y PRD tras la salida de Balaguer en 1996.

Aunque no hay cifras comparables para la región del Caribe o de América Latina, no cabe duda de que las instituciones de control no han recibido los suficientes recursos. Por ejemplo, mientras que en el año 2001 los recursos asignados al sistema judicial en América Latina alcanzaron un promedio del 2,5%, República Dominicana le asignó el 1,4% de sus egresos, siendo el cuarto país con menor aportación al sistema judicial (PNUD, 2004: 113). Una consecuencia de la falta de recursos durante muchos años es que el país ha engendrado un embottellamiento de juicios pendientes. Por ejemplo, de la población recluida en prisión en el 2001, el 64,5% estaba esperando sentencia (PNUD, 2004: 115).

Y si la falta de asignación de recursos no fuera suficiente, un problema adicional ha consistido en que los presidentes no han proporcionado a las instituciones de control todos los recursos que el Congreso les ha autorizado.

Considerando los gastos ejecutados como porcentaje de los gastos designados, es notable la subfinanciación de las instituciones de control hasta el año 2000 y la entrada

del gobierno de Hipólito Mejía (PRD). Es decir, que las instituciones ejecutaron menos recursos de los que les habían sido otorgados. El Procurador General, el Poder Judicial y la Cámara de Cuentas recibían y gastaban entre un 65 y 90% de lo presupuestado en el período de 1987 a 2000. Durante el período de 1967-2009, datos de los presupuestos demuestran que el presidente gastó en promedio casi tres veces más de lo aprobado en el presupuesto, mientras que el Poder Judicial gastó solo el 95% del promedio asignado, el Congreso gastó el 96,9%, el Procurador General el 84,7% y la CDC el 93,2%.

TABLA III  
LA SUBFINANCIACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL

Gobiernos	Porcentaje gastos ejecutados de los gastos designados a las instituciones (porcentaje gastos institucionales de todos los gastos)			
	Congreso	Procurador General	Poder Judicial	CDC
PR 1967-1978	98,7% (0,25%)	-	100,8% (1,15%)	96,3% (0,016%)
PRD 1979-1986	93,1% (0,44%)	-	97,2% (0,82%)	93,5% (0,062%)
PR/SC 1987-1996	93,0% (0,33%)	64,7%* (0,24%)	83,7% (0,51%)	82,2% (0,025%)
PLD 1997-2001	100,1% (1,06%)	74,1% (0,43%)	91,3% (1,20%)	88,5% (0,051%)
PRD 2001-2004	98,4% (1,08%)	99,3% (0,58%)	99,8% (1,27%)	108,2% (0,087%)
PLD 2005-2009	106,5% (1,56%)	101,7% (0,71%)	101,4% (1,22%)	100,8% (0,136%)
Promedio 1967-2009	96,9% (0,60%)	84,7% (0,46%)	95,0% (0,98%)	93,2% (0,050%)

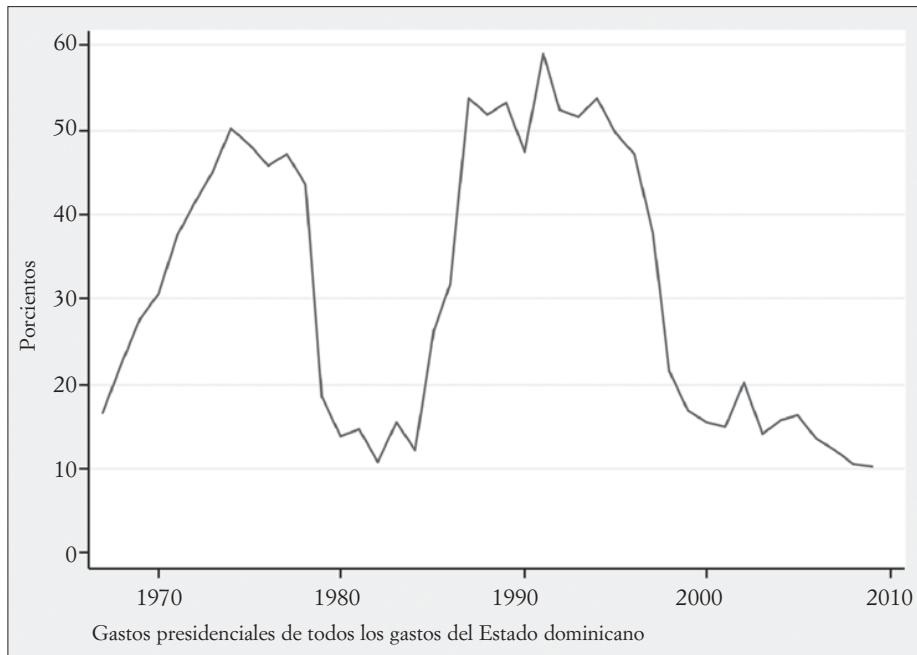
Nota: \* La Procuraduría General no tenía asignación propia en los presupuestos nacionales hasta el año 1990.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos del Gobierno Central (el Presupuesto Nacional) y el Informe de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central publicados por la Oficina Nacional de Presupuestos (ONAPRES), ahora llamada Dirección General de Presupuesto 1967-2009.

Los datos en la Tabla III demuestran, primero, que Balaguer les concedía menos recursos a las instituciones de control que los otros gobiernos anteriores y posteriores y, segundo, que ningún gobierno hasta el año 2000 cumplía con la financiación aprobada en el Congreso, lo que indica una falta sistemática de apoyo al sistema de pesos y contrapesos por parte de todos los presidentes y gobiernos. Los datos de estas dos tablas contrastan con los gastos presidenciales durante el mismo período (Gráfico 1). El promedio de los gastos presidenciales en el período 1967-2009 es del 31% de todos los gastos del Estado dominicano y el promedio de los gastos de las instituciones de control citadas en la Tabla III es del 2,1% de la totalidad de los gastos presupuestarias<sup>13</sup>.

13. Los gastos presidenciales y los de las instituciones controladoras se correlacionan en  $-,73$  y es altamente significante.

GRÁFICO I  
GASTOS PRESIDENCIALES 1967-2009 (% DE TODOS LOS GASTOS DEL ESTADO)



Fuentes: Elaboración propia de los Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos del Gobierno Central y el Informe de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, ONAPRES y DIGEPRES 1967-2009.

La falta de recursos afecta negativamente la labor de las instituciones de control e imposibilita una rendición de cuentas eficiente. En adelante se profundizará sobre la consecuencia de la falta de recursos con algunos ejemplos del Congreso. Al ser entrevistados por este autor, en el 2002-2003, varios miembros de la Cámara de Diputados de los tres partidos mayoritarios del país expresaron su preocupación por el papel que les correspondía como ente de supervisión en el sistema democrático dominicano. Argumentaban que les hacía falta personal, asesores, recursos y facilidades (tales como oficinas) lo que no les permitía desempeñar cabalmente su papel democrático<sup>14</sup>. Para quien

14. Se puede añadir a esto que unos años atrás los legisladores en general tampoco comprendían o ejercían su papel fiscalizador. No obstante las claras violaciones del presupuesto nacional (véase Gráfico I, abajo), el Congreso nunca rechazó la ejecución del mismo en el período 1966-2009. Y la única vez que se han registrado comentarios críticos sobre la ejecución del presupuesto, en el Congreso en 1990 y 1991, obviamente malentendiendo su papel, terminó criticando a la CDC, y no al gobierno (R. DE LA CRUZ ALVARADO, 1999: 77-78 y 88-91).

haya visitado el Congreso dominicano antes del 2005, no cabe duda de la veracidad de estos testimonios. Hasta ese año, varios de los representantes ejercían su función legislativa desde sus oficinas privadas y combinaban la labor legislativa con su labor privada. Sin embargo, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>15</sup>, el Congreso dominicano se ha modernizado significativamente, especialmente la Cámara de Diputados<sup>16</sup>, y ahora todos los legisladores disponen de su propia oficina, existen sistemas de votación e información digitalizados para el público y un apoyo administrativo bastante profesional. El Congreso, tanto de *jure* como de facto, todavía es una institución débil frente al gobierno, pero las reformas han contribuido a que tenga un papel más importante hoy en día en el sistema político dominicano. Evidencia de esto es la centralidad de la Asamblea Nacional en el proceso de la última reforma constitucional. Y, aunque la tendencia sigue siendo que el Congreso no controle suficientemente al gobierno, en los últimos años se han dado casos de reacciones legislativas a escándalos de aparente corrupción gubernamental, exigiendo información al gobierno y amenazando con sanciones contra los miembros del gobierno involucrados en los escándalos<sup>17</sup>.

Sin embargo, también es notable y significativa la mejora del comportamiento gubernamental desde el año 2000, como lo demuestran tanto el gobierno de Hipólito Mejía (PRD) como los dos últimos de Leonel Fernández (PLD): se otorgan más recursos a las instituciones del sistema de rendición de cuentas (Tabla III), al mismo tiempo que la oficina del presidente de la República gasta una proporción menos alta de los gastos presupuestarios (Gráfico 1). Esto se debe en parte a la consolidación democrática a partir de la salida de Balaguer del sistema político dominicano y también en parte a la labor de los últimos gobiernos de Fernández encaminada a institucionalizar y profesionalizar la elaboración y ejecución presupuestarias. Mediante la Ley 194-04 el gobierno de Fernández fortaleció la autonomía presupuestal de las instituciones de control y la Ley ahora otorga cuotas fijas a estas instituciones<sup>18</sup>. Para el año 2009 la Ley se cumplió en los casos del Congreso Nacional y la Cámara de Cuentas, pero no en el caso del Poder Judicial incluyendo el Ministerio Público que solamente recibió el 2,5% de los ingresos internos ese año, en vez del 4,1% estipulado por la Ley.

Las nuevas leyes, como la Ley Orgánica de Presupuestos (Ley 423-06), que reemplazó a la vieja Ley de Presupuestos de 1969, la Ley de Planificación e Inversión Pública

15. Véase: <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=DR0106&lang=es>.

16. En el Senado, el acceso a información todavía es muy escaso, y la modernización no es tan marcada. El Senado también ha recibido muchas críticas por las prácticas clientelares a través del «barrilito» (A. BENITO SÁNCHEZ, 2010) y la «nominilla» personal de los senadores. Para el año 2006 se estimó que los 32 senadores tenían 817 empleados, con un costo mensual de más de 7 millones de pesos dominicanos (M. ZAPETE CORNIEL, 2007: 48-52).

17. El caso más conocido es el de *Sun Land*. La presión social y congresual hizo que el gobierno de Leonel Fernández tuviera que rescindir un contrato de varias obras públicas con la empresa *Sun Land* por (entre muchas otras razones) no haber asegurado el voto favorable del Congreso sobre cómo debía ser el contrato, ya que la forma de pago a la empresa conllevaba el endeudamiento del país y el mismo requiere, según la Constitución de 1966, un previo acuerdo de parte del Congreso.

18. El Congreso Nacional recibiría el 3,1%, el Poder Judicial y el Ministerio Público (Procuraduría General) recibirían el 4,1% y la Cámara de Cuentas el 0,3% de los ingresos internos.

(Ley 498-06) y la Ley que crea la Secretaría de Administración Pública (Ley 41-08) intentan regularizar y profesionalizar tanto la labor administrativa como la elaboración y ejecución presupuestarias. La nueva Ley Orgánica de Presupuestos (Ley 423-06) regulariza los gastos presidenciales y otorga el 5% de los ingresos corrientes a la Presidencia. Si esta Ley se cumple, debería disminuir la preponderancia presupuestal de la Presidencia. Sin embargo, en el año 2009 el presidente de la República gastó dos veces lo que le debía haber sido otorgado por la Ley 423-06. Es difícil concluir que son estas leyes las que hayan creado la mejora del comportamiento presupuestal de los gobiernos observada en la Tabla III y los Gráficos I y II, considerando que tanto la subfinanciación de las instituciones de control y la baja en los gastos presidenciales se evidenciaron antes de que entraran en vigencia las leyes citadas arriba. También hay que tomar en cuenta que las instituciones de control todavía carecen de prerrogativas para sancionar infracciones a las nuevas leyes citadas. Sin embargo, no se puede descartar que el nuevo contexto constituido por una democracia más institucionalizada y consolidada desde mediados de la década de 1990 y el nuevo sistema regulatorio puedan cementar el mejor desempeño presupuestal observado los últimos años.

### *III.5. La falta de rendición de cuentas: consecuencia de un presidencialismo incontrolado*

No obstante la buena labor de una serie de distinguidos académicos (Mainwaring y Welna, 2003; Schedler *et al.*, 1999) no existe un índice adecuado que encapsule el concepto de *horizontal accountability* y la variación del mismo dentro de un país a través del tiempo. La mayoría de los índices se enfocan en rasgos institucionales relativamente constantes a través del tiempo (Moreno *et al.*, 2003) y no en factores que puedan variar dentro del mismo caso de análisis. Por lo tanto, este autor quisiera sugerir medir el nivel del cumplimiento gubernamental de la ley más importante del año: el Presupuesto Nacional<sup>19</sup>. Inspirado por el índice de desproporcionalidad representativa parlamentaria (Gallagher, 1991), se mide el nivel del cumplimiento del presupuesto mediante la desproporcionalidad entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el presupuesto ejecutado por el gobierno. De cierta forma, este mide el total de las desviaciones presupuestarias durante un año. La ventaja de este índice es que varía a través del tiempo dentro del mismo caso, lo que permite un análisis explicativo de esta variación.

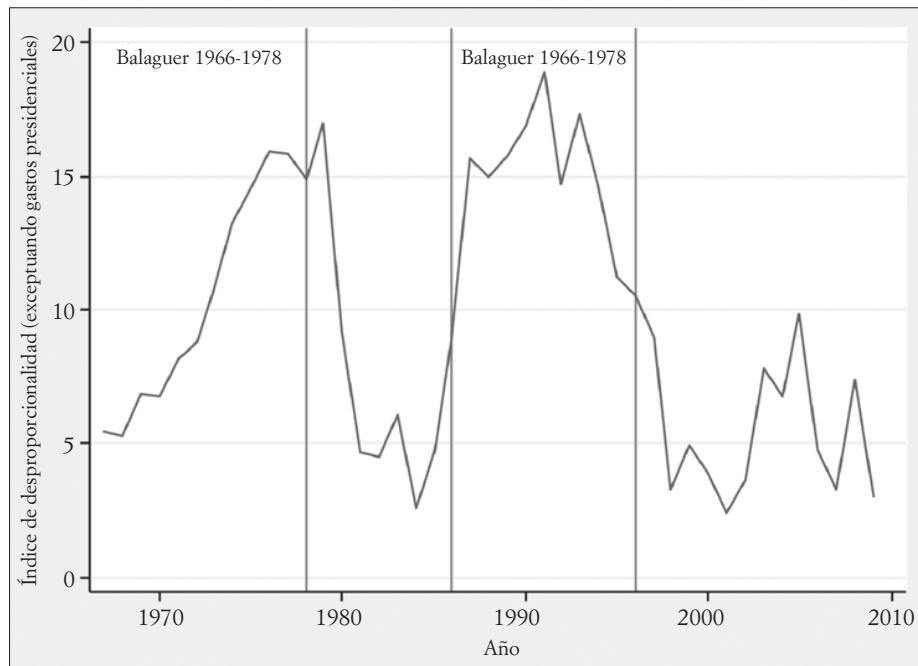
En el Gráfico II se observa la desproporcionalidad presupuestal en República Dominicana entre 1967 y 2009. La línea se entiende de la siguiente manera: mientras mayores sean los valores de la gráfica, mayor es la desproporción entre los gastos ejecutados y los gastos aprobados, y menor la rendición de cuentas<sup>20</sup>. En el gráfico se nota tanto

19. El nombre oficial del presupuesto es el de Presupuestos de Ingresos y Ley de Gastos del Gobierno Central, aquí se denomina «Presupuesto Nacional».

20. El valor 0 significa que hay una proporcionalidad perfecta entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado.

la variación a través del tiempo y entre gobiernos, como la similitud de este gráfico y el Gráfico I de los gastos presidenciales.

GRÁFICO II  
LA DESPROPORCIONALIDAD ENTRE EL PRESUPUESTO APROBADO Y EL EJECUTADO,  
1967-2009



Definiciones: El índice de desproporcionalidad presupuestaria se basa en el índice de Gallagher (1991) de desproporcionalidad entre la representación legislativa de partidos políticos y el resultado electoral basado en los votos. Es un índice de cuadrados mínimos que calcula la desproporcionalidad presupuestaria entre los

gastos aprobados y los gastos ejecutados con la siguiente fórmula: 
$$\sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (P_i \cdot E_i)^2},$$

$P_i$  significa el gasto aprobado en el Congreso para el ministerio  $i$ ,  $E_i$  significa los gastos ejecutados por el ministerio  $i$ . En el gráfico se incluyen todos los ministerios menos los gastos presidenciales.

Fuentes: Elaboración propia de los presupuestos nacionales y la ejecución de los presupuestos nacionales (ONAPRES y DIGEPRES, 1967-2009).

Aunque inmediatamente se notan las diferencias de desproporción presupuestaria entre los gobiernos del viejo caudillo Joaquín Balaguer (1966-1978, 1986-1996) y los demás gobiernos, también se destaca el hecho de que el nivel de desproporción fuera

apreciable durante todos los gobiernos<sup>21</sup>. El continuo incumplimiento del presupuesto nacional demuestra una deficiencia en el sistema de rendición de cuentas horizontal. El Gráfico II demuestra que los gobiernos de Balaguer respetaron cada vez menos los presupuestos aprobados por el Congreso hasta 1978. Se puede notar también que este incumplimiento presupuestario aumentó de nuevo con la vuelta de Balaguer al poder en 1986, aunque el incremento había comenzado durante el último año del gobierno de Jorge Blanco (1982-1986). Frente a esta situación es sorprendente que ni la CDC ni el Congreso hayan protestado ni rechazado la ejecución del presupuesto. Especialmente, considerando que es solamente en los últimos años bajo la actual presidencia de Fernández que el gobierno ha cumplido con la Constitución y ha ido al Congreso con una ley de modificación del presupuesto nacional<sup>22</sup>.

Desde mediados del primer gobierno de Leonel Fernández (1996-2000) se ha mejorado y recientemente regularizado el cumplimiento del presupuesto asignado. Sin embargo, con la excepción de la reforma judicial ligada a la Reforma Constitucional en 1994, esta mejora no ha sido acompañada por reformas institucionales al sistema de rendición de cuentas que aumenten sus prerrogativas de sancionar al gobierno. A pesar del aumento de los recursos para las instituciones de control (Tabla III) y el fortalecimiento de la autonomía presupuestaria por la Ley 194-04, la falta de reformas significa que todavía existen pocas facultades para contrarrestar una posible recaída en las viejas prácticas gubernamentales de violaciones presupuestarias, aunque es dudable que, dentro del contexto actual de una democracia mucho más institucionalizada, vuelvan a los niveles observados, por ejemplo, en la década de 1980. Lo que podría contrarrestar tal recaída no es solamente que el país ahora goza de una democracia estable sino que la nueva situación financiera del gobierno tras la crisis bancaria del 2003 ha forzado tanto al gobierno de Mejía (2000-2004) como a los gobiernos de Fernández (2004-actualmente) a firmar, y después renovar y revisar, acuerdos *stand by* con el Fondo Monetario Internacional. Estos acuerdos, que se han cumplido por los gobiernos, limitan la libertad de acción económica del gobierno, y por lo tanto pueden disminuir la preponderancia presidencial. Aunque estos acuerdos se enfocan más en la situación macroeconómica e inciden en el nivel de la inflación (para el caso dominicano, véase Hartlyn, 1998: 292) y el crecimiento económico, es posible que hayan influido en la bajada de la preponderancia presidencial observada los últimos 5 años.

### *III.6. Preponderancia presidencial como causa de la desproporcionalidad presupuestaria*

¿Qué factores causan la variación en la desproporcionalidad presupuestaria? Utilizando esta medida (Gráfico II) como variable dependiente, esta sección intenta explicar el nivel de desproporción mediante un análisis de regresión de series de tiempo. Hay pocas teorías que analicen los factores que inciden en el nivel de rendición de cuentas.

21. Es importante destacar que para la mayoría de los años estudiados aquí, la desproporción de gastos observada en el Gráfico II no ha llevado a un aumento del déficit presupuestal.

22. Véase: <http://www.digepres.gob.do/Publicaciones/ReformuladoleyPresup/tabcid/134/Default.aspx>.

Las teorías institucionales hacen constar que los incentivos creados por reglas institucionales afectan el comportamiento político. Aunque, de manera muy indirecta, se pudiera esperar que la transición democrática y las reformas institucionales de 1994 en República Dominicana (las cuales profesionalizaron e independizaron el sistema judicial) podrían mejorar el nivel de rendición de cuentas horizontal<sup>23</sup>.

Si bien, después de 1994 seguía el problema de una CDC sin el poder para supervisar y sancionar al gobierno, las reformas al sistema judicial ligadas a la Reforma Constitucional de 1994 podían, por lo menos en teoría, aumentar la probabilidad de que el Sistema Judicial estuviese dispuesto a sancionar infracciones a la Ley del Presupuesto Nacional. Valdría la pena controlar por el efecto de esta variable ya que la reforma de 1994 se puede considerar como una transición democrática en sí (Hartlyn, 1998), ya que llevó a que el país tomara un nuevo camino con instituciones más fuertes (Spanakos, 2000). Teorías institucionales también indican que la supervisión legislativa del gobierno es más eficiente en situaciones de una minoría gubernamental. Tomando como punto de partida las teorías neoclásicas del presidencialismo (Linz, 1994; O'Donnell, 1994; Shugart y Carey, 1992), se puede esperar que en un sistema presidencial la rendición de cuentas sufrirá mientras más se concentre el poder en manos del presidente.

Considerando lo anterior, las regresiones de series de tiempos en la Tabla IV intentan explicar la variación en la desproporcionalidad presupuestaria (véase Gráfico 1) en función de factores económicos (inflación y crecimiento económico), institucionales (gobierno mayoritario y la Reforma Constitucional de 1994) y la preponderancia presidencial (operacionalizado como el porcentaje correspondiente a gastos presidenciales de todos los gastos presupuestarios). Para el análisis se utiliza una regresión Prais Winsten, es decir, un estimador de mínimos cuadrados general factible (FGLS) que modela la autorregresión del orden 1 (ARI) y controla por heteroscedasticidad con errores estándares robustos (StataCorp, 2007: 188-198; Wooldridge, 2006: 424-441)<sup>24</sup>. La Tabla IV incluye tres modelos explicando la desproporcionalidad presupuestaria: el primero abarca todo el período 1967-2009; el Modelo 2 excluye el período de los doce años de Balaguer, el cual se distingue por sus graves carencias democráticas (Espinal, 1994); el Modelo 3 excluye los períodos de Balaguer en la presidencia, controlando así por el efecto Balaguer a la desproporcionalidad presupuestaria<sup>25</sup>.

23. Se podría haber medido directamente el efecto de la independencia de las instituciones controladoras con una variable que reflejara la situación económica de las instituciones controladoras. Por ejemplo, el porcentaje de gastos de estas instituciones de todos los gastos presupuestales. El problema es, sin embargo, que esta variable (o una variable de esta índole) habría sido endógena al modelo porque los gastos de las instituciones controladoras dependen de los gastos presidenciales, es decir, la variable: Preponderancia Presidencial. También, por ser demasiado recientes, es imposible controlar por el efecto de las leyes que ahora regulan la elaboración y ejecución presupuestales.

24. La prueba de Durbin Watson tras un análisis regular de OLS demuestra que existe una autocorrelación en los datos utilizados en este análisis (véase la Tabla IV) y la prueba LM de Engle demuestra heteroscedasticidad en los datos.

25. Los Modelos 2 y 3 tienen pocas observaciones (31 y 23), y la prueba Durbin Watson transformado está en el intervalo no concluyente (es decir, entre los valores críticos de dL y dU) (E. SAVIN y K. WHITE, 1977), por lo tanto, se deben interpretar los modelos cautelosamente. La prueba Durbin

TABLA IV  
EXPLICANDO LA DESPROPORCIONALIDAD PRESUPUESTARIA

Variables independientes	Modelo 1: 1967-2009	Modelo 2: 1979-2009	Modelo 3: Sin Balager (1979-86, 96-2009)
Gastos presidenciales	,19 (,05)***	,18 (,05)***	,11 (,06)*
Mayoría gubernamental	-2,63 (1,27)**	-2,84 (1,51)*	-3,0 (1,71)*
Reforma 94	-2,68 (1,61)	-2,63 (1,64)	-1,41 (2,12)
Inflación (log nat)	,01 (,41)	,06 (,54)	-22 (,67)
Crecimiento PIB («lag» un año)	-,08 (,07)	-,12 (,13)	-,34 (,20)*
Constante	6,01 (3,19)*	6,48 (3,71)*	8,57 (3,70)*
Rho (parámetro de autocorrelación)	,51	,25	,21
$R^2$	,58	,72	,45
Durbin Watson original (OLS):	1,04	1,23	1,24
Durbin Watson transformado:	2,04	1,69	1,57
N (años)	43	31	21

Nota: El modelo es el Prais Winsten FGLS (*Feasible General Least Square*) controlando por errores AR (1) y los errores estándares en paréntesis son robustos a heteroscedasticidad. Nivel de significancia: \*\*\* p < ,01; \*\* p < ,05; \* p < ,1.

Variable dependiente: Desproporcionalidad presupuestaria entre gastos presupuestados y gastos ejecutados de todos los ministerios exceptuando la presidencia, calculada mediante la fórmula del índice de Gallagher (véase notas, Gráfico 1). Gastos presidenciales: Proporción de gastos presidenciales de todos los gastos.

Mayoría gubernamental: Variable *dummy* de mayoría del partido del presidente en ambas Cámaras (valor 1).

Reforma 94: Variable *dummy* identificando el período después de la reforma constitucional de 1994 (valor 1). Inflación: Logaritmo natural de la inflación anual (deflactor de PIB). Crecimiento PIB: Crecimiento anual PIB.

Fuentes: Datos económicos de *World Development Indicators* (WDI, 2010). Mayoría gubernamental basada en datos de la Junta Central Electoral, datos presupuestarios de ONAPRES/DIGEPRES.

Con modelos Prais Winsten no se puede interpretar la  $R^2$  de manera tradicional (Wooldridge, 2006: 428), pero el Gráfico III (abajo) demuestra que la predicción lineal concuerda bien con las observaciones reales de la desproporción presupuestaria. Controlando por factores económicos<sup>26</sup> e institucionales, los análisis de la Tabla IV demuestran que el nivel de la preponderancia presidencial (medido como porcentaje de los gastos

Watson del Modelo 1 tiene el valor 2, lo que quiere decir que el modelo no sufre de problemas de autocorrelación.

26. En un modelo inicial también se incluyeron variables como la deuda externa, el nivel de exportación como parte del PIB, el crecimiento del PIB de los EEUU y si el país tenía o no un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Ninguna de estas variables resultó significante por si sola o conjuntamente, y por eso fueron excluidas de los modelos en la Tabla IV. Sin embargo, los análisis que incluyen estas variables están disponibles al contactar con el autor.

presidenciales de todos los gastos del Estado) afecta positiva y significativamente ( $p < ,01$ ) a la desproporcionalidad presupuestaria de los demás ministerios del Estado. Es decir, mientras más gasta el presidente de la República, mayores desviaciones presupuestarias hay en los demás ministerios y mayor es la discrepancia entre los gastos otorgados por el Congreso y ejecutados por el Gobierno. Se puede concluir que el mejor comportamiento presupuestario de los últimos años (Gráfico II) se explica en gran medida por la baja de la preponderancia presidencial (Gráfico I) durante el mismo período. Es interesante notar que la Reforma de 1994, aunque positiva, no ha tenido ningún efecto significativo sobre la desproporción presupuestaria<sup>27</sup> y que gobiernos minoritarios tienden a ejecutar los gastos con una desproporción mayor que gobiernos mayoritarios. El primer dato no resulta muy sorprendente dado que el sistema judicial no tiene una relación directa con la desproporcionalidad presupuestaria y, como se ha argumentado antes, depende del funcionamiento e independencia de otras instituciones como la CDC para poder contrarrestar infracciones a la Ley del Presupuesto. El último dato sugiere que gobiernos mayoritarios pueden aprobar un presupuesto más de acuerdo con sus preferencias que un gobierno minoritario y, por lo tanto, efectúan un presupuesto más conforme a la ley.

Considerando los Gráficos I y II se podría pensar que la desproporción presupuestaria solamente sea un efecto del presidente Balaguer que gastaba mucho más comparado con todos los gastos que los otros presidentes. En los modelos en la Tabla IV, no se puede controlar por el efecto Balaguer con una variable *dummy* por los períodos de Balaguer en el poder, por razones de multicolinealidad con la variable de los gastos presidenciales. Sin embargo, el Modelo 3 en la Tabla IV representa el mismo análisis que los Modelos 1 y 2, excluyendo los años durante los cuales Balaguer estuvo en la presidencia (1967-1978, 1986-1996)<sup>28</sup>. Se nota que la variable de los gastos presidenciales se mantiene positiva y significante ( $p < ,1$ ), aunque el coeficiente disminuye de ,19 a ,11. Esto quiere decir que parte de la razón por la que los gastos presidenciales afectaban la desproporcionalidad presupuestaria, era la preponderancia del presidente Balaguer. Pero también quiere decir que los gastos presidenciales y, por consiguiente, la preponderancia presidencial, en general, aumentan la desproporcionalidad presupuestaria de los demás ministerios del gobierno<sup>29</sup>, también en gobiernos no liderados por Balaguer.

Los Gráficos I y II demuestran que tanto la proporción de gastos presidenciales como la desproporcionalidad presupuestaria han disminuido después de las reformas de 1994 y durante los años siguientes. Antes se demostró que esto ha sido acompañado por leyes

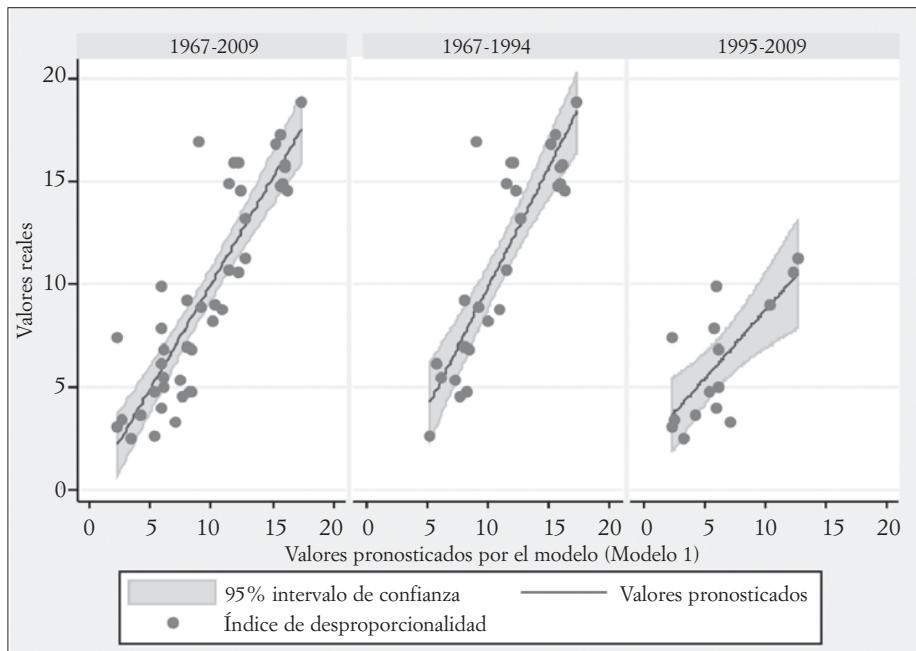
27. Sin embargo, el valor  $p$  varía entre ,1 y ,15 en los Modelos 1 y 2.

28. Existe un vacío en la serie de tiempos en el Modelo 3. En la tabla, el programa Stata «resuelve» este problema recomendando el cálculo del parámetro de autocorrelación (Rho) tras el vacío temporal.

29. Sin embargo, es interesante ver que el crecimiento anual del PIB tiene un efecto significante ( $p < ,1$ ) y negativo en el Modelo 3, lo que quiere decir que en los años sin Balaguer como presidente las desproporciones presupuestales aumentaban tanto por causa de obligaciones económicas como por la preponderancia presidencial.

que intentan regularizar la ejecución presupuestaria. También se explicó que los acuerdos *stand by* con el FMI desde 2003 y la situación económica tras la crisis bancaria del mismo año pueden haber incidido en la libertad de acción presupuestaria de los gobiernos dominicanos. La buena noticia de los análisis estadísticos en la Tabla IV es que no solamente hay menos discrepancia entre el presupuesto aprobado y el ejecutado después de mediados de la década de 1990, sino también, que para este período el modelo en sí pronostica menos desproporción presupuestaria (Gráfico III). Esto viene a raíz de que tanto la preponderancia presidencial como la relación bivariada (no mostrada aquí) entre la proporción de gastos presidenciales y la variable dependiente son menos fuertes durante el período después de Balaguer y la Reforma Constitucional de 1994 que durante el período anterior. Si la paulatina institucionalización democrática del país significa que la preponderancia presidencial se mantendrá en los niveles actuales, también significaría que los altos niveles de desproporcionalidad presupuestaria formarían parte de la historia y no del futuro dominicano.

GRÁFICO III  
DESPROPORCIONALIDAD PRESUPUESTARIA COMO FUNCIÓN DE GASTOS PRESIDENCIALES,  
PRE Y POSREFORMA 1994



Nota: Predicciones basadas en el Modelo 1 de la Tabla IV.

Fuentes: Datos económicos de *World Development Indicators* (WDI, 2010). Mayoría gubernamental basada en datos de la Junta Central Electoral, datos presupuestarios de ONAPRES/DIGEPRES.

Para concluir, la desproporción presupuestaria en República Dominicana se explica en gran parte por la variación en la preponderancia presidencial. Es decir, que si se acepta como una operacionalización válida de la rendición de cuentas, esta dependerá más de la práctica y la voluntad política del presidente de República Dominicana que de incentivos institucionales para los actores políticos.

#### IV. CONCLUSIONES

Este artículo ha analizado el sistema de rendición de cuentas horizontal en República Dominicana en el período de 1966 hasta hoy en día. El análisis comenzó con una parte comparativa que ubicaba la situación del sistema de pesos y contrapesos de República Dominicana un poco por debajo del promedio en la región de América Latina (Tabla I). Después se analizó la independencia y el poder de sanción de las instituciones de control, concluyendo que el poder de supervisión y control gubernamental es débil. A pesar de la reforma constitucional de 1994, no se ha reformado de forma significativa desde 1966 (Tabla II). De hecho, en cuanto a la independencia judicial, la Constitución del 2010 se puede considerar un retroceso hacia una mayor politización del sistema judicial, lo que podría perjudicar al frágil sistema de rendición de cuentas del país.

A través de un análisis de los presupuestos nacionales, se examinó la práctica política del gobierno frente a los organismos del sistema de pesos y contrapesos y la supervisión gubernamental ejercida por las instituciones de este sistema. Se mostró que la situación económica e infraestructural de las instituciones de control ha sido precaria, pero se ha mejorado pronunciadamente después de mediados de la década de 1990 (Tabla III), y esta mejora está vinculada ahora en una serie de leyes nuevas que intentan aumentar la independencia presupuestaria de las instituciones de control. A pesar de la falta de reformas para fortalecer el sistema de rendición de cuentas, el comportamiento gubernamental, medido como la desproporción entre el presupuesto nacional aprobado y el ejecutado, también se ha mejorado durante este último período y parece estar más conforme con la ley que en las épocas anteriores (Gráfico I). De nuevo, se observó que los últimos gobiernos de Fernández han reformado mediante nuevas leyes el sistema de la elaboración y ejecución presupuestarias de parte del gobierno. Mediante un análisis de regresión de series de tiempo se mostró que la desproporción presupuestaria es causada por –y aumenta con– la preponderancia presidencial. Estos resultados confirman para el caso dominicano la hipótesis de O'Donnell (1994) sobre el efecto del presidencialismo exagerado de las democracias delegativas (*delegative democracy*) a una rendición de cuentas eficiente.

No hay duda de que la institucionalización y democratización después de la crisis de 1994, junto con los acuerdos recientes con el FMI y las leyes recientes (Ley 194-04, 423-06, 498-06 y 498-06) que regulan de mejor manera el proceso presupuestario, hayan puesto en el sistema un mejor control de la ejecución del presupuesto y del margen de maniobra del jefe del gobierno. La disminución de preponderancia presidencial ligada a estos cambios causa la reciente disminución de la desproporción presupuestaria. Sin

embargo, el mejoramiento observado podría resultar efímero, ya que no está acompañado por reformas institucionales que fortalezcan el sistema de pesos y contrapesos, que todavía carece de prerrogativas de supervisar y sancionar las infracciones legales del gobierno. Solamente el futuro podrá demostrar si la situación actual se mantendrá o si la ausencia de instituciones de control fuertes abrirá un espacio para la vuelta de presidentes preponderantes.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, José Luis; ÁLVAREZ VALDEZ, Francisco; DE LA CRUZ ALVARADO, Rosina; MIESES, Ivelisse y SOSA VÁSQUEZ, Tamara (eds.). *Cámara de Cuentas y rendición de cuentas en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Taller, 1999.
- ANDERSON, Leslie E. The authoritarian executive? Horizontal and vertical accountability in Nicaragua. *Latin American Politics and Society*, 2006, vol. 48, n.º 2: 141-169.
- ARIAS FABIÁN, Hugo. Entrevista personal. Realizada el 19 de febrero de 2003 en Santo Domingo.
- BENITO SÁNCHEZ, Ana Belén. Aliados, tránsfugas y barrilitos: las elecciones legislativas de 2010 en República Dominicana. *América Latina Hoy*, 2010, vol. 56: 59-84.
- COLLIER, David y ADCOCK, Robert. Democracy and dichotomies: A pragmatic approach to choices about concepts. *Annual Review of Political Science*, 1999, vol. 2: 537-565.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 1997, vol. 49, n.º 3: 430-451.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DE 1966.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DE 1994.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DE 2010.
- DARÍO ESPINAL, Flavio. *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM, 2001.
- DE LA CRUZ ALVARADO, Rosina. La Cámara de Cuentas en la rendición de cuentas en la República Dominicana. En ALEMÁN, José Luis; ÁLVAREZ VALDEZ, Francisco; DE LA CRUZ ALVARADO, Rosina; MIESES, Ivelisse y SOSA VÁSQUEZ, Tamara (eds.). *Cámara de Cuentas y rendición de cuentas en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Taller, 1999.
- DIAMOND, Larry; SCHEDLER, Andreas y PLATTNER, Marc F. (eds.). *The self-restraining state: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999.
- DÍAZ SANTANA, Juan Bolívar. *Trauma Electoral*. Santo Domingo: Mograf S.A., 1996.
- DÍAZ SANTANA, Juan Bolívar. Entrevista personal. Realizada el 24 de julio de 2007 en Santo Domingo.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESUPUESTOS (DIGEPRES). *Presupuestos de Ingresos y ley de Gastos del Gobierno Central del año 2010*. Disponibles en línea en la dirección <http://www.digepres.gob.do/>.
- ESPINAL, Rosario. *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*. Santo Domingo: Editorial Argumento S.A., 1994.
- FISH, M. Steven y KROENIG, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- FREEDOM HOUSE. Freedom of the World 2006 Country Subscores. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=278>.

- GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, 1991, vol. 10, n.º 1: 33-51.
- HARTLYN, Jonathan. *The struggle for democratic politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998.
- JUNTA CENTRAL ELECTORAL. *Estadística electoral*, 2010. <http://www.jce.gob.do/>.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of presidential democracy*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MIRANDA, Ignazio. Entrevista personal. Realizada el 9 de marzo de 2003 en Santo Domingo.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F. y SHUGART, Matthew S. The Accountability Deficit in Latin America. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 1994, vol. 5, n.º 1: 55-69.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability and New Polyarchies. En SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc. *The self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2003.
- OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTOS (ONAPRES). *Presupuestos de Ingresos y ley de Gastos del Gobierno Central, 1967-2009*. Texto disponible en la dirección: <http://www.digepres.gob.do>.
- PNUD. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- SAMUELS, David J. y SHUGART, Matthew S. *Presidents, Parties, Prime Ministers. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SAVIN, Eugene y WHITE, Kevin J. The Durbin-Watson Test for Serial Correlation with Extreme Sample Sizes or Many Regressors. *Econometrica*, 1977, vol. 45, n.º 8: 1989-1996.
- SCHACTER, Mark. A Framework for Evaluating Institutions of Accountability. En SHAH, Anwar (ed.). *Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*. Washington D.C.: World Bank, 2003.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. En DIAMOND, Larry; SCHEDLER, Andreas y PLATTNER, Marc (eds.). *The self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999.
- SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, n.º 4: 47-60.
- SCHMITTER, Philippe C. y KARL, Terry Lynn. What Democracy Is... And Is Not. *Journal of Democracy*, 1991, vol. 2: 75-88.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. En MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

- SPANAKOS, Anthony Peter. The Dominican Republic: A New Way. En WIARDA, Howard y KLINE, Harvey (eds.). *Latin American Politics and Development*. Boulder: Westview Press, 2000.
- STATAcorp. *Stata Time-Series Reference Manual*. Texas: Stata Press, 2007.
- STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, vol. 37, n.º 3: 261-289.
- TEORELL, Jan; SAMANNI, Marcus; CHARRON, Nicholas; HOLMBERG, Sören y ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government Dataset: The Quality of Government Institute*. Göteborg: University of Gothenburg, 2010. <http://www.qog.pol.gu.se>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Surveys and Indices*, 2010. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/in\\_detail](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail).
- UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral, 2002.
- WDI. *World Development Indicators*. Washington D.C.: World Bank Group, 2010.
- WIARDA, Howard J. The Dilemmas of Democracy in the Dominican Republic: A Paradigm for all of Latin America. En KELLY, Philip. *Assessing democracy in Latin America: A tribute to Russell H. Fitzgibbon*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introductory Econometrics. A Modern Approach*. Mason: Thomson South-Western, 2006.
- ZAPETE CORNIEL, Marino. *La volvieron loca*. Santo Domingo: Editora Búho, 2007.