

La Cámara de Diputados en la República Dominicana. Un ejercicio de constatación de teorías mediante un estudio de caso

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2007

Fecha de aprobación: 5 de octubre de 2007

Verónica Alonso Jiménez*

RESUMEN

La democracia representativa como forma de gobierno, implica que el poder se ejerce por personas, que elegidas por el pueblo, actúan en su nombre y representación. El modo de participación en la elección y la manera como éstas se convierten en cargos públicos, requiere del diseño de instituciones que sistematicen dicha participación. La república de tipo presidencial, es una modalidad del gobierno electivo y popular, cuyo titular es el jefe del ejecutivo, electo por el pueblo o sus representantes, en donde el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas. El diseño institucional que le corresponde a esta forma de gobierno es la parcelación del poder público en tres: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Las ventajas políticas de este esquema es que la división de poderes, neutraliza el riesgo de caer en el autoritarismo, al impedir que el poder se concentre. La división de poderes es un dispositivo de restricción de facultades de los órganos estatales, por lo que no existe superioridad jerárquica entre los poderes, al contrario, cada órgano tiene bien delimitadas sus funciones y atribuciones, las que están reguladas por un marco jurídico común llamado Constitución. Y la división de poderes contribuye a mantener el equilibrio entre estos, mediante el llamado sistema de “pesos y contrapesos”. El presente trabajo se centra en el estudio de la Cámara de Diputados, considerada como una de las par-

* Profesora de asignatura en el Centro Universitario UAEM-Amecameca.

celas en las que está dividida la autoridad del Estado, cuyo objetivo es la validación de los modelos teóricos en la tipificación del Congreso y la comprensión de las variables internas y externas que influyen en el comportamiento legislativo.

PALABRAS CLAVE: sistema político, tipo de legislatura, facultades constitucionales, sistema de partidos, sistema electoral, trabajo legislativo.

ABSTRACT

The representative democracy as government's form, implies that being possible exercises for people that chosen by the town, they act in its name and representation. The participation way in the election and the way like these become public positions, it requires of the design of institutions that you/they systematize this participation. The republic of presidential type, is the elective and popular government's modality whose holder is the executive's boss, elect for the town or his representatives where the exercise of the power is limited and it maintains a régime of political responsibilities. The institutional design that corresponds to government's form is the parcelación of the public power in three: to be able to executive, to be able to legislative and judicial power. The political advantages of this outline are that the division of powers, neutralizes the risk of falling in the autoritarismo, when preventing that being possible concentrates. The division of powers is a device of restriction of abilities

of the state organs, for what hierarchical superiority doesn't exist among the powers, on the contrary each organ has well defined its functions and attributions, those that are regulated by a mark juridical common called Constitution. And, the division of powers contributes to maintain the balance among these, by means of the call system of pesos and counterbalances". The present work is centered in the study of the camera of deputies, considered as one of the parcels in those that it is it divides the authority of the State whose objective is the validation of the theoretical models in the tipificación of the congress and the understanding of the internal and external variables that influence in the behavior legislative.

KEY WORDS: Political system, legislature type, constitutional abilities, system of parties, electoral system, work legislative.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un ejercicio académico de validación de teorías a través de un estudio de caso. En consecuencia, su objetivo es determinar el tipo de cámara de diputados existente en la República Dominicana, al mismo tiempo que estudiar las variables externas e internas que afectan su comportamiento. Por tratarse de un ejercicio de congruencia, la selección del sujeto de estudio debería ser aquel que cumpliera con el requisito que marca la teoría a desarrollar. Esto significó elegir una república de tipo presidencialista. Varios países incluyendo a México, presentan esta forma de gobierno. Sin embargo, el trabajo acep-

tó el desafío de estudiar un parlamento externo, que permitiera, a la vez que conocer las particularidades de otras formas de organización política, corroborar la utilidad de los modelos teóricos.

En este contexto, se optó por realizar el análisis acerca del Poder Legislativo de la República Dominicana, ya que cubría satisfactoriamente los requisitos señalados, además influyeron en la selección las peculiaridades políticas de este pequeño país latinoamericano, ubicado en una isla del Mar de las Antillas, cuya historia política la coloca como una de las repúblicas jóvenes de América Latina, después de haber pasado por la experiencia de regímenes políticos personalistas en gran parte del siglo XX.

Por otro lado, la factibilidad del estudio de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, está fuera de discusión ya que se cuenta con un soporte teórico y es susceptible de investigarse con métodos y técnicas ya existentes. El acceso a la información, era el único inconveniente en la realización del estudio, empero la dificultad fue salvada en la mayoría de los casos y en otros se contó con la información empírica mínima que permitió alcanzar el objetivo que era cotejar la díada teoría-realidad.

El cumplimiento del objetivo del trabajo se orienta por tres grandes cuestionamientos: ¿qué tipo de parlamento existe en la República Dominicana?; ¿cuáles son los factores externos que intervienen en la conducta de la legislatura dominicana? ¿cuáles son las variables internas que influyen en el comportamiento de la legislatura dominicana?

La respuesta a la primera cuestión presupone describir su naturaleza, sus propiedades esenciales, su origen, su composición. En este sentido, una primera aproximación a su definición es la siguiente: “*una legislatura es una institución creada constitucionalmente para dar consentimiento a las decisiones públicas, que por tal virtud serán obligatorias para una sociedad determinada*”.

Por tanto, se denomina legislatura al cuerpo legislativo en actividad o al periodo de su duración. La legislatura está integrada por un grupo de personas representativas, a las que el marco jurídico-político, les asigna ciertas responsabilidades y les confiere para el cumplimiento de ellas ciertas facultades. Su investidura jurídica, hace que las decisiones tomadas por los diputados, adquieran el carácter de obligatoriedad.

En términos generales, la legislatura a la que también se le llama congreso, es la reunión amplia de personas representativas, en cualquier rama de la actividad humana, para deliberar sobre temas de su incumbencia. En sentido propiamente político, es la asamblea legislativa del Estado y dependiendo de la amplitud de sus poderes, puede llamarse *parlamento* o simplemente *congreso* o *cámara legislativa*.

¿Qué hace una legislatura? La legislatura es una hechura eminentemente constitucional. Consecuentemente, cualquier estudio o pretensión de explicarla se remite a la Constitución política, que es el gran marco jurídico que determina el diseño de las instituciones y por tanto regula las relaciones y el

comportamiento de quienes, como en éste caso, integra la legislatura.

Por esta razón, según el cúmulo de atribuciones que la constitución concede a la función legislativa, ésta cumple distintos papeles. No es lo mismo un sistema parlamentario a un régimen presidencialista, en donde el primero tiene responsabilidades muy amplias, puesto que asume deberes legislativos, políticos, administrativos, económicos y judiciales en el gobierno del Estado, en cambio en los segundos, el congreso puede limitarse exclusivamente a funciones legislativas, o bien incluir en su tarea legislativa, funciones de control político-administrativo.

Al revisar las facultades constitucionales que tiene la Cámara de Diputados, podemos observar que tiene funciones:

- Legislativas
- Financieras
- Presupuestales
- De control
- Administrativas

Entre las primeras destacan la aprobación de leyes, la promoción de iniciativas de ley, conocimiento de las observaciones que haga el poder ejecutivo y legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder. Las financieras se refieren al establecimiento de los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación e inversión; aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas y autorizar o rechazar los empréstitos sobre el crédito que solicite el ejecutivo.

Entre las tareas presupuestales, le compete votar el presupuesto de ingresos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el poder ejecutivo. Asimismo, la legislatura desempeña tareas de fiscalización tales como: aprobar o desaprobado los acuerdos internacionales y contratos que efectue el ejecutivo, indistintamente, llamar a los secretarios de Estado para que rindan un informe sobre sus actividades.

En las funciones administrativas de la Cámara, está la cuestión de los límites, promueve la conservación de los bienes nacionales y aprueba o rechaza las salidas al extranjero del presidente de la República. Finalmente, el oficio de orientación, aunque por el momento no se cuente con los datos duros que permitan ilustrarla, empero podemos suponer que es a través del debate en la Cámara, las opiniones de los diputados ilustran a la ciudadanía y sirven para tomar una posición respecto al asunto que corresponda.

La búsqueda de respuestas a las cuestiones inicialmente hechos, sobre el tipo de legislatura existente en la República Dominicana y de las variables tanto internas como externas que condicionan el comportamiento legislativo en dicho lugar, se apoyan en la utilización de los modelos teóricos y generan la parte sustancial de este trabajo. La estructura del presente trabajo se divide en tres grandes apartados. El primero se refiere a los modelos teóricos a emplear en el análisis de la actividad legislativa y el segundo alude a las variables externas que afectan el comportamiento legislativo y el

tercero es una exposición de las variables internas que influyen en la conducta legislativa.

LOS MODELOS TEÓRICOS EN LA TIPIFICACIÓN DE LAS LEGISLATURAS

La clasificación de las legislaturas

Existen por lo menos dos modelos de agrupamiento de las legislaturas. El de Nelson Polsby y de Michael Mezey. Para el primero, la legislatura puede clasificarse en dos grandes grupos de acuerdo con su desempeño al interior de la legislatura. Por tanto, los criterios que utilizan para su identificación son: a) el debate y b) la toma de decisiones. Con base en estos indicadores, Polsby define dos tipos de Cámaras: legislatura arena y legislatura transformadora.

En el primer caso, las legislaturas del tipo arena, tienen como rasgo peculiar el hecho de que debaten mucho, deciden poco. En el segundo caso, la cámara decide mucho, debate poco.

El modelo teórico de Mezey

De acuerdo con Michael Mezey, las legislaturas se pueden clasificar de acuerdo con dos categorías y cada una de ellas está integrada por varias unidades de análisis. Las categorías son: la toma de decisiones en el proceso de las políticas y el apoyo que sus decisiones reciben por parte de la ciudadanía.

La capacidad en la toma de decisiones adquiere tres dimensiones:

Fuerte o alto. Cuando pueden rechazar o modificar propuestas hechas por el ejecutivo.

Modesto o medio. Cuando no pueden rechazar la propuesta, pero la modifican.

Pequeño o sin poder o bajo. Cuando no pueden rechazar ni modificar la propuesta

Respecto a la categoría del apoyo, éste tiene dos niveles: bajo y alto. Con estos elementos se construye una matriz, que al combinar columnas con renglones nos da como resultado cinco tipos de legislatura, que son:

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE LAS LEGISLATURAS

<i>Policy Marking</i>	<i>Apoyo</i>	<i>Tipo de legislatura</i>
Alto	Bajo	Vulnerable
Alto	Alto	Activa
Medio	Bajo	Marginal
Medio	Alto	Reactiva
Bajo	Bajo	No existe
Bajo	Alto	Mínima

Fuente: Mezey, 1979, 155.

El modelo anterior permite un análisis menos plano de la actividad legislativa, ya que está tomando en cuenta dos elementos fundamentales en la naturaleza de la legislatura, que las decisiones que se tomen al interior de esta impacten positivamente, porque de todas maneras deberán ser acatadas con carácter de obligatorias.

Identificación de la legislatura dominicana

El diseño institucional encuentra su fundamento en la organización política deseable para el país y es en su Constitución Política donde puede observarse dicho proyecto político. En el caso dominicano, el artículo primero de su Carta Magna señala que: *“el pueblo dominicano constituye una nación organizada en Estado libre e independiente con el nombre de República Dominicana”*. De acuerdo con este postulado, se trata de un Estado unitario, con una forma de gobierno republicano de tipo presidencialista, así se deduce del contenido del artículo cuatro de dicho documento, en donde se establece la forma de gobierno y a la parcelación de la autoridad del Estado en tres grandes apartados. Dice a la letra: *“El gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en tres. Ejecutivo, Legislativo y Judicial”*. Más adelante en el artículo 16 del mismo texto, señala que el *“poder legislativo se ejerce por un congreso de la república compuesto por un senado y una Cámara de Diputados”*.

En función del objetivo del trabajo, que es el establecimiento del tipo de legislatura que prevalece en la República Dominicana, el análisis se orienta por lo señalado en el modelo teórico de Mezey, en donde se señala que la variable más significativa en la clasificación de un congreso son las atribuciones que le confiere la Constitución, en razón de que es aquí en donde se hace explícito el nivel de injerencia de la legislatura respecto a otros poderes. Por tanto, al revisar el texto constitucional de la República Dominicana, buscando las facultades del congreso, se observa que el contenido del artículo 37 denominado: *“Son atribuciones del Congreso”*, instituye 23 prerrogativas del Legislativo frente al Poder Ejecutivo. No obstante la información disponible sobre este capítulo constitucional, para efectos de este trabajo se hace un concentrado de aquellas libertades del congreso (véase cuadro 2) que sirvan para ilustrar la influencia de éste en la toma de decisiones en las políticas públicas gubernamentales.

Cuadro 2

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DOMINICANO

<i>Sección del artículo 37 constitucional</i>	<i>Atribuciones del congreso</i>
1	Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación e inversión.
2	Aprobar o desaprobar, con vista al informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el ejecutivo.
3	Conocer de las observaciones que a las leyes haga el poder ejecutivo.
12	Votar el presupuesto de ingresos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicita un crédito el poder ejecutivo.
13	Autorizar o no los empréstitos sobre el crédito de la república por medio del poder ejecutivo.
14	Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el ejecutivo.
17	Conceder autorización al presidente de la república para salir al extranjero cuando sea por más de 15 días.
19	Aprobar o no los contratos que le someta el presidente de la república de conformidad con el inciso 10 del artículo 55 y con el artículo 110.
22	Interpelar a los secretarios de Estado y a los directores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia cuando así lo declaren las dos terceras partes de los miembros de la Cámara que los solicita, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.
23	Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado o contraria a la constitución.

FUENTE: Elaboración propia, con información de la Constitución Política de la República Dominicana.

Como se aprecia en el cuadro anterior, de las 23 prerrogativas que le otorga la Constitución al Congreso vía artículo 37, las diez señaladas en la relación que antecede, son reveladoras del amplio espectro legislativo. Las secciones 3 y 23 hablan de las facultades legislativas del congreso. Las atribuciones financieras se observan en las secciones 1, 2 y 13. Las facultades presupuestales se ubican en la sección 12. Las secciones 14, 19 y 22 son representativas de

las prerrogativas de control también conocidas como de fiscalización y finalmente la sección 17 del citado artículo 37 constitucional, es ilustrativa de las atribuciones administrativas.

Estas 10 potestades administrativas, legislativas, financieras, presupuestales y de aprobación, modificación y rechazo a las propuestas del ejecutivo, representan el 43.5% del total del total de los títulos del

artículo 37, lo que significa que tiene un nivel alto en la toma de decisiones en el proceso de las políticas. En relación con lo anterior, el discurso oficial de los diputados corrobora esta apreciación empírica, al señalar que lo primordial del organismo bicameral que se denomina Congreso Nacional, es legislar a favor de los diferentes sectores de la nación, así como fiscalizar al Ejecutivo, cuyo papel es el de ejecutor. Por otro lado, el contenido de los documentos oficiales asegura que dentro de la jerarquía constitucional, el Legislativo constituye el primer poder del Estado, representado por el Senado de la República o Cámara Alta y por la Cámara de Diputados o Cámara Baja.

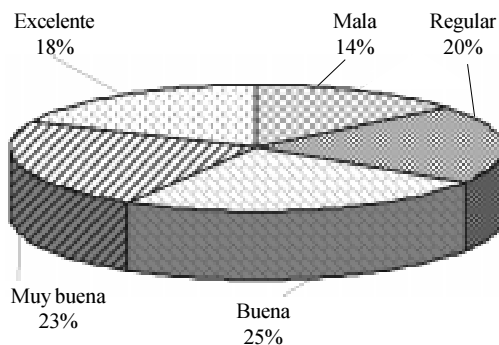
Aun cuando se ha logrado establecer que el congreso dominicano tiene un alto nivel en la toma de decisiones en el proceso de las políticas públicas, esta información no es suficiente evidencia para definir a la legislatura, según lo determinado por el modelo de Mezey. De acuerdo con el autor, son dos las variables que permiten calificar a una legislatura: la toma de decisiones en el proceso de las políticas y el grado de apoyo social que tienen las decisiones legislativas.

Acerca de la primera y con ayuda del cuadro 2, es posible deducir que el congreso tiene una habilidad mayor para conocer y actuar en el proceso de elaboración de políticas públicas. Pero en relación con la segunda, todavía hace falta medir el grado de apoyo al trabajo legislativo, para llegar a establecer con base en la evidencia empírica el tipo de congreso dominicano; los da-

tos agregados de una encuesta sirven para cuantificar el nivel de apoyo concedido por la ciudadanía al trabajo legislativo. Dicho de otra manera, la encuesta realizada en la República Dominicana sobre la valoración del trabajo legislativo, constituye un indicador que nos permite correlacionar esta apreciación sobre el desempeño y el apoyo social que tiene la legislatura.

Figura 1

¿CÓMO VALORA LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE (ACTUAL) DE LA CÁMARA



FUENTE: Encuesta nacional realizada por el Congreso Dominicano, 2006.

Por lo que puede observarse del cuadro anterior, la estimación de la labor de la Cámara a través de su cabeza visible que es su presidente, es en términos generales muy alta, lo que se traduce que el 66% de los encuestados contestaron que es entre buena y excelente, lo que nos hace deducir que el grado de aceptación del trabajo legislativo es también alto.

Por tanto, basados en los datos anteriores, se puede concluir en una primera instancia que la legislatura dominicana es, en pala-

bras de Mezey, *una legislatura de tipo activa*. Puesto que tiene un amplio margen en la toma de decisiones en el quehacer gubernamental y cuenta con un alto grado de soporte social respecto a las decisiones del legislativo.

VARIABLES EXTERNAS QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO DE LA LEGISLATURA

El estudio del comportamiento parlamentario en todas las legislaturas y en todos lados, debe considerar que éstas están afectadas de diferente manera por fenómenos políticos que suceden en su entorno. Para fines de este trabajo, estas variables se dividen en tres grandes apartados:

- Factores histórico-constitucionales
- Factores políticos y,
- Cultura política

Los primeros son sucesos que están al margen del trabajo legislativo, pero que sin duda influyen en su comportamiento, en la medida que éstos son los responsables del diseño institucional. Los segundos, conectados directamente con los primeros, impactan el comportamiento de la Cámara, ya que la conformación de ésta se debe a los resultados electorales y su abanico de representaciones está dado por la presencia de los partidos políticos, y la tercera se debe a la percepción que tiene la ciudadanía del trabajo legislativo y que repercute sin duda en el comportamiento de la cámara, pero también en el tipo y grado de apoyo social.

Factores histórico-constitucionales

La actual República Dominicana es un Estado de las Antillas, en la mitad oriental de la Isla de la Española, con una extensión territorial de 48 400 kilómetros cuadrados y 8 495 338 habitantes. Su principal actividad económica es el turismo. Las fuentes más importantes de su ingreso son el turismo y las remesas que envían los dominicanos residentes en Estados Unidos de Norteamérica.

La instauración de la República Dominicana, como forma de gobierno, es de reciente creación, apenas data del 1978, cuando por primera vez se elige por voto popular al presidente desde 1924. Con el arribo al poder del socialdemócrata Hipólito Mejía, se pone a fin a regímenes personalistas y dictatoriales, incompatibles con los principios de democracia y representación que caracterizan a los gobiernos republicanos.

La etapa más oscura de su historia política, se encuentra en el pasado siglo XX, aunque sin duda su evolución está marcada por una historia de colonialismo e intervencionismo, pero especialmente en la etapa que va de 1930 a 1961, cuando el General Rafael Leónidas Trujillo, identificado por su anticomunismo, logró con el apoyo de EE.UU. establecer una nueva dictadura en el curso de la cual él se convirtió en el principal propietario del país y una de las primeras fortunas internacionales. Tras su asesinato en 1961, el recién formado Partido Revolucionario Dominicano (PRD) postula como candidato a Juan Boch, para las elecciones de 1962, asumiendo el poder en fe-

brero de 1963, pero su gobierno es derrocado apenas siete meses después de ser instituido.

En 1965, después de una cruenta guerra civil, el Dr. Joaquín Balaguer asumió por primera vez el poder en 1966, apoyado por el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) del cual fue fundador, obtuvo el triunfo electoral al vencer a Juan Bosch y al PRD. El Dr. Balaguer se mantuvo en el poder hasta 1978 cuando fue desplazado por el PRD por ocho años. Recuperó nuevamente el poder en 1986. Durante su estancia en el poder el Dr. Balaguer consiguió la paz social, estableciendo un pacto político al que Wilfredo Lozano (1996: 33) denomina oligárquico-reformista y que consistió en el regreso del Estado de nueva cuenta al primer plano como agente de control político, pero sobre todo como vínculo de crecimiento y desarrollo a largo plazo, lo que agudizó el conflicto entre los actores políticos y un resquebrajamiento de los mecanismos de legitimación. Este problema sentó las bases para una transición democrática en el país.

Posteriormente, el candidato fue el opositor Juan Bosch, apoyado por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) que tuvo sus orígenes en la oposición a la dictadura de Trujillo en los cincuenta y se mantuvo en la oposición contra el presidente Joaquín Balaguer, heredero político de Trujillo en los setenta, hasta alcanzar el poder en 1978 y reelegirse en 1982, siendo derrotados por Balaguer y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) en 1986. Con la llegada al poder del PRD, se

marca un cambio en la dinámica política contemporánea.

A partir del primer gobierno del PRD, se produjo en la República Dominicana un rápido proceso de *despolitización* de las fuerzas armadas que en la política modifica el mecanismo de lograr el equilibrio y unidad del Estado que fuera propio del anterior régimen político. De esta forma cobra fuerza otro espacio de articulación y equilibrio político interno en el Estado: el planteado por las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. Bajo los gobiernos del PRD (1978-1986), el sistema de partidos se fortaleció consolidándose así el espacio de una clase política como estamento específico, relativamente independiente al séquito de los caudillos tradicionales como Bosch y Balaguer.

En diciembre de 1973, en el marco de este proceso de democratización, nació el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) al separarse su fundador Juan Bosch del PRD, ya que sus ideas eran demasiado radicales y consideradas como “comunistas”. Juan Bosch había sido electo presidente de la República en 1963, pero fue derrocado nueve meses más tarde por los militares con el apoyo de la Iglesia, a quienes no les agradaba su orientación decididamente socialista. Balaguer fue electo nuevamente presidente de la República y sucesivamente reelecto hasta 1996. Pero con los cambios políticos instaurados por los anteriores gobiernos del PRD, se obligaba a la élite gobernante a reconocer la existencia de agrupamientos partidarios que debían ser tomados en consideración al definir las es-

trategias de legitimación política, lo que conducía en la práctica a un ejercicio democrático de carácter restringido.

Hoy por hoy, sin la sombra histórica del militarismo, la República Dominicana avanza con paso firme por el camino del Estado de derecho, es decir, regida por un orden constitucional y marco jurídico común que mantiene a los ciudadanos sujetos a una autoridad única. La República Dominicana está dividida, para su administración, en 31 provincias y un Distrito Nacional y tiene una forma de Estado Unitario, toda vez que al mando de las 31 provincias está en representación del gobierno un gobernador provincial, nombrado por el presidente. Síndicos elegidos por votación popular administran el Distrito Nacional, los municipios y distritos municipales de todo el país.

El Estado adopta la forma de república civil y democrática representativa, así queda establecido en el artículo 4 constitucional. En consecuencia, se trata de una república de tipo presidencial, ya que mantienen la división de poderes (Serra, 1985: 587), el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Como se trata de una república, lo cual implica que el poder lo ejerce el pueblo a través de sus representantes y que éstos lo son por un tiempo limitado, la Constitución establece un periodo de cuatro años, tras los cuales se renueva al gobierno. En otras palabras, es una democracia representativa que responde al modelo clásico de la división de poderes. El Poder Ejecutivo está representado por el presidente de la República que es elegido por voto directo; nombra el Gabinete de

Gobierno, ejecuta las leyes provenientes del Poder Legislativo y es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

El Poder Legislativo es el Congreso Nacional, que está conformado por dos cámaras legislativas: el Senado de la República, que es el ente de representación territorial, cuenta con 32 escaños, uno por cada uno de los treinta y una provincias y uno por el Distrito Nacional y la Cámara de Diputados. Bajo las reformas constitucionales de las elecciones de 1994, los 16 miembros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por un consejo nominado por los tres principales partidos políticos. La Suprema Corte de Justicia tiene jurisdicción sobre acciones contra el presidente de la República, miembros del Gabinete de Gobierno y sobre los legisladores y, ésta se encarga de resolver las apelaciones de tribunales menores. Las elecciones se celebran a nivel nacional, pero de una manera separada las que corresponden a las presidenciales, municipales y congresuales cada cuatro años, en elecciones de doble vuelta.

Factores políticos

De acuerdo con la visión eastoniana, son tres los elementos que distinguen a un sistema político: 1) autoridad, 2) régimen y 3) comunidad política.

El primero se refiere al personal estatal que detenta cargos públicos: gobernantes, funcionarios, jueces, senadores diputados, etc., y que son los encargados entre otras

cosas de vigilar el óptimo funcionamiento del régimen.

En una mayoría de veces, el segundo se considera como sinónimo de gobierno. Sin embargo, en un sentido amplio, el concepto de régimen se refiere al ordenamiento político real establecido en una sociedad por el juego de los poderes constitucionales y extra constitucionales que obran en ella (Borja, 2003:1191). Dicho de otra manera, el régimen es la manera de ser política de un pueblo, forma que no siempre es congruente con lo establecido por la Constitución, ya que lo que busca el régimen es la forma efectiva de solución a los problemas de su convivencia. Esta discrepancia entre lo que debe ser y lo que es, se debe en gran parte a variables como el desarrollo económico, sus condiciones geográficas, las costumbres y tradiciones de su pueblo, la presencia de grupos de presión, el sistema de comunicación social, entre otras.

Retomando lo anterior, el régimen se observa en el orden de la realidad antes que las normas constitucionales. Por lo que el conocimiento de las instituciones se transforma en un indicador de estas formas de solución política real de una comunidad. Por ende, se entiende por institución (Jepperson, 1999:201) el conjunto de reglas o más específicamente como sistemas de programas o de gobierno socialmente constituidos y reproducidos rutinariamente. Finalmente, la comunidad política, que es el tercer componente de este esquema, engloba a todos, en nuestra capacidad de actores de recibir los efectos de las decisiones que toma la autoridad.

Bajo esta perspectiva teórica, se realiza el análisis de la Cámara de Diputados de la República Dominicana. Considerando que la legislatura es una institución que forma parte del régimen político de aquel país y que sus decisiones afectan de alguna manera a la comunidad política. Sin embargo, el régimen político no es sólo una de las variables de orden político y naturaleza externa que impactan en el comportamiento de la legislatura, las otras son en orden de importancia: el sistema electoral y el sistema de partidos.

El sistema electoral

Es un principio básico en las sociedades democráticas, que se elija por voluntad mayoritaria a las autoridades que han de mandar, pero *han de hacerlo legítimamente*, para lo cual se debe crear un aparato que recoja esta voluntad de quien debe ejercer el mando. Este mecanismo es un procedimiento organizado y ordenado en etapas sucesivas, en donde la elección de los gobernantes deberá ser por votación. El diseño de este dispositivo se llama Sistema Electoral, el cual se define como una unidad de tipo procedimental para convertir votos en escaños como culminación de un proceso eleccionario. Esto significa que el sistema electoral transforma la voluntad política de los ciudadanos, expresada por medio del sufragio y depositado en las urnas electorales, en la asignación de los cargos de naturaleza representativa que están en disputa.

Los sistemas electorales suelen ser de naturaleza muy variada, la literatura especiali-

zada en el tema clasifica a estos procedimientos electorales en:

- Mayoría relativa
- Representación proporcional
- Sistema mixto

En el caso que nos ocupa la República Dominicana tiene un sistema de representación proporcional, lo cual significa que existe una relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los escaños parlamentarios entre los partidos políticos contendientes en el proceso electoral. La ventaja de este sistema es que se elimina la sobrerepresentación que se da en la mayoría relativa al equilibrar la relación, puesto que el número de representantes elegidos guarda proporción con el número de votos depositados por los electores.

Sistema de partidos

Si partimos de la concepción de que en los regímenes democráticos, los partidos políticos son un instrumento de mediación de la comunidad en los quehaceres del Estado, entonces podemos advertir que la única vía para hacer valer la voluntad del ciudadano es a través de la intervención de dichas organizaciones. En consecuencia, la simpatía por un partido u otro radica en que esta organización represente los intereses del ciudadano. En este sentido, cada partido que aparezca en el escenario político representa una opción para elegir a los que posteriormente se han de convertir en gobierno.

Siguiendo esta idea, en los regímenes democráticos modernos todo el juego político se sintetiza en las relaciones de confrontación y de lucha entre los partidos, que son los grandes protagonistas de la acción política. Ellos han alcanzado un alto grado de organización. A pesar de todos los cuestionamientos que se han hecho y se hacen a los partidos, todavía no se ha inventado un sistema de representación política mejor que los ejercidos por los partidos políticos en los sistemas democráticos.

Para fortalecer a los partidos políticos y erradicar las exageraciones de los pequeños grupos que pululan en la vida pública, se ha implantado un sistema de partidos, en donde se regula la actividad de ellos. Por tanto, la vida jurídica de los partidos se inicia con el reconocimiento por la autoridad electoral de su inscripción y registro pertinente, dicho reconocimiento capacita a los partidos políticos para participar en la contienda electoral.

Tradicionalmente, se pueden distinguir tres sistemas partidistas:

- Bipartidismo
- Multipartidismo
- Sistema de partido único

En el caso de la República Dominicana, existen varios partidos políticos (Véase cuadro 3) los cuales han obtenido alguna curul en la actual composición de la cámara de diputados.

Cuadro 3
PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTUAL
LEGISLATURA DOMINICANA 2006-2010

No.	Siglas	Nombre del partido
1	PRD	Partido Revolucionario Dominicano
2	PLD	Partido de la Liberación Dominicana
3	PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
4	PPC	Partido Popular Cristiano
5	FNP	Fuerza Nacional Progresista
6	PUD	Partido de la Unidad Democrática

FUENTE: Elaboración propia con información de las intervenciones en la sesiones de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

Una forma de determinar el sistema de partidos, la ofrece Maurice Duverger, su método requiere del acopio de material electoral cuantitativo y de conocer *el poder de chantaje* que se tenga de parte de cualquier partido pequeño para aliarse a otro más grande y formar mayoría. En la explicación del sistema de partidos existente en la República Dominicana, este trabajo no sigue la metodología duvergeriana, sino que su definición obedece a ejercicio basado en el análisis de la información empírica que ofrece el cuadro anterior, la reflexión que acompaña esta actividad parte del supuesto de que en el caso dominicano, se cuenta con un *sistema multipartidista*, por lo siguiente:

El sistema electoral es de representación proporcional y teóricamente, cuando está presente uno, invariablemente se presenta el segundo. Es decir que, la correlación es directa, el sistema electoral determina el sistema de partidos.

Existe por lo menos una coalición al interior de Cámara entre el PRSC y el PPC, lo que hipotéticamente plantea que ésta se originó para hacer mayoría en la toma de decisiones, o por lo menos para presentar un frente más sólido. Si no para qué otra cosa se hacen alianzas y, en el supuesto de que *el poder de chantaje* no funcionara en esa realidad, ¿la legislatura podía hacer uso de otras estrategias parlamentarias para conseguir mayoría como es el caso del cabildeo en comisiones? La respuesta parece ser en todo caso afirmativa.

Este ejercicio de análisis, se refuerza con el informe electrónico disponible sobre el tema, Dicha información asegura que el sistema de partidos en la República Dominicana, es multipartidista y se agrega que existen más de 25 partidos y organizaciones políticas que presentan candidatos en las elecciones. De éstos, apenas tres se reparten la mayoría de la simpatía del electorado y alrededor de ellos gravita la vida política nacional. De los otros veinte y tantos, buena parte de ellos acude en alianza o respaldando a los candidatos de alguno de los tres partidos grandes, en particular en las elecciones presidenciales, o son iniciativas independientes, aisladas o recientes de individuos y personas que pretenden crear un nuevo espacio para la expresión de la sociedad civil, pero sin gran arrastre o respaldo del público.

Para redondear el tema vale la pena destacar las peculiaridades de los tres partidos mayoritarios, que por razones obvias están presentes (véase cuadro 3) en la conformación actual de la legislatura dominicana.

El Partido Revolucionario Dominicano (PRD) fue el triunfador de las elecciones presidenciales en el 2000 y se encuentra actualmente en el poder, además de contar mayoría en el Congreso, por ser el mayor triunfador de las elecciones congresionales del 2000. Si bien su ideología lo coloca en la clasificación tradicional de centro-izquierda y es la encarnación nacional de la Internacional Socialista, institución con la que guarda profundos vínculos, el PRD se ha caracterizado por su simpatía con el libre mercado y las políticas de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La filosofía reformista del *Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)* permite identificarlo en la clasificación tradicional de centro-derecha con un salpicado tono de nacionalismo patriótico. Trata de recuperar el espacio que poseía en el electorado hace una década cuando era uno de los más poderosos bajo el liderazgo del hoy anciano y semi-retirado Joaquín Balaguer, varias veces presidente de la República, quien a pesar de no participar como candidato en las elecciones, sigue siendo una figura de peso en la política nacional, por ser heredero del grupo de poder que dirigía el país desde la época del dictador Rafael Leonidas Trujillo Molina.

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) espera aún definir y afianzar su papel e importancia en la preferencia del electorado, ya que continúa en un rol secundario a pesar de haber alcanzado el poder en la segunda vuelta de las elecciones de 1996

y gobernar hasta el 2000, por acuerdos y alianzas políticas que no han vuelto a concretarse. De corte claramente izquierdista, el PLD asumió un papel neoliberal y de libre mercado al ganar las elecciones presidenciales de 1996 e iniciar acelerados procesos de privatización de las empresas públicas y liberalización de mercados, al tiempo que fortalecían ciertos aspectos de la institucionalidad en la gestión pública.

Por otro lado, como la Ley Electoral de la República Dominicana en su artículo 62 admite las alianzas entre partidos, este es un aspecto que ha favorecido a los partidos minoritarios permitiéndoles su sobrevivencia. Este es el caso de varios con más de una y dos décadas de formados y que, a pesar de no representar un peso fuerte en el electorado, son claves con frecuencia al formar alianzas con los partidos mayoritarios, inclinando la balanza en las tradicionalmente reñidas elecciones dominicanas. Al respecto se señala que en más de una ocasión, Joaquín Balaguer y el PRSC no hubieran ganado las elecciones si no fuera por las alianzas con dichos partidos. Y fue gracias a las alianzas (aunque en particular con el PRSC, uno de los grandes) que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) derrotó al PRD en la segunda vuelta de las elecciones de 1996.

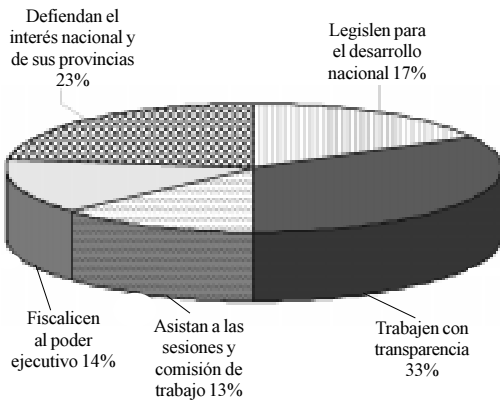
Cultura política

De acuerdo con Sydney Verba, todo sistema político está inscrito en un particular patrón de orientación política, es decir, que está en mayor o menor medida condiciona-

do por las tradiciones históricas que la comunidad respeta. En consecuencia, la cultura política es parte de la cultura general que inspira las conductas políticas de una colectividad y que da sustento a sus instituciones públicas (Borja, 2003: 300).

Considerando lo anterior, puede dimensionarse la importancia que tiene la cultura política como un factor externo que perturba el comportamiento legislativo, en la medida que la permanencia de ella, la ausencia o la debilidad de la misma tiene efectos en el quehacer político. Consecuentemente, la cultura política de una comunidad determina el comportamiento individual y colectivo y sustenta las instituciones políticas.

Figura 2
¿QUÉ EXPECTATIVAS TIENES DE LOS
DIPUTADOS PARA EL PERIODO 2006-2010?



FUENTE: Encuesta nacional realizada por el Congreso Dominicano en 2006.

Como puede apreciarse en la figura 2, la respuesta de la ciudadanía sobre las posibilidades que tiene la legislatura de realizar

una labor con eficiencia, es reflejo de la cultura política alcanzada por la comunidad política de la República Dominicana. A través de esta consulta, se infiere que para contestarla el público dominicano está al tanto de los que es la cámara, cómo funciona y cuál es su utilidad, por otra parte, la contestación refleja que el trabajo legislativo goza de credibilidad y que la ciudadanía no tiene problemas al calificarlo. En este sentido, el 33% que representa el porcentaje mayor se encuentra en la confianza que la ciudadanía tiene en el trabajo legislativo, al señalar que éste está para defender el interés de todos.

El nivel cognitivo de la ciudadanía, respecto al funcionamiento de la cámara, es alto, puesto que está al tanto de que su labor principal es hacer leyes que propicien el desarrollo (17%), lo que va de la mano con la capacidad de la cámara de influir en las políticas públicas y del apoyo que tienen de la ciudadanía respecto a sus decisiones. En este mismo orden de ideas, el 14% contestó que la legislatura está para fiscalizar al Ejecutivo, lo que indica un nivel de conocimiento y reconocimiento de la labor legislativa como el que califica la actividad del ejecutivo. Así también, los datos reflejan el nivel de confiabilidad puesto que el 17% de los entrevistados espera que el trabajo de los diputados sea una labor limpia. Finalmente, la evaluación de la labor legislativa es positiva, ya que el 33% de los entrevistados tiene la perspectiva de que la legislatura se convierta en un baluarte en el interés general de la nación por encima de los intereses de grupo o de particulares.

VARIABLES INTERNAS QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO DE LA LEGISLATURA

El comportamiento de la legislatura, no sólo se ve perturbado por los acontecimientos ajenos a ella, sino también por cuestiones inherentes, es decir, lo que sucede ahí dentro, lo que atañe a la propia legislatura. Consecuentemente, en este último apartado, las variables internas de la legislatura dominicana serán estudiadas desde la perspectiva de la institucionalización legislativa.

El modelo teórico de Polsby

Existen varios modelos teóricos que se proponen para describir, explicar el proceso de institucionalización, como la variable más significativa de entre los factores internos que afectan el comportamiento de la legislatura. Pese a esta variedad de esquemas teóricos, la realización de este trabajo se orienta en el diseño planteado por Polsby. Dicho autor maneja que las categorías de la institucionalización son: diferenciabilidad, complejidad y universalismo.

La primera se refiere a la identidad de la legislatura, la cual se construye a partir de su diferenciación respecto a otras legislaturas, asimismo de su capacidad de adaptación al entorno político exterior, estabilidad y a su autonomía en relación con otros poderes. La complejidad hace referencia a su estructura interna, su organización y sistema de comisiones, y el concepto de uni-

versalismo alude al proceso legislativo, entendiendo que este proceso se compone de fases sucesivas que tienen una ruta administrativa segura, es decir, donde las etapas son consecutivas y siempre realizadas de la misma manera.

La institucionalización de la legislatura dominicana

Todo régimen político se compone por instituciones y éstas se entienden como un conjunto de reglas o más específicamente como sistemas de programas o de gobierno socialmente contruidos y reproducidos rutinariamente (Jepperson, 1999: 201). El conocimiento sobre las instituciones y su funcionamiento no ayuda a explicar el sistema político de un país. Una institución muy significativa dentro de éste, es sin duda alguna la legislatura.

Conocer el fenómeno de la institucionalización legislativa, ayuda en la explicación del desempeño de la labor legislativa y contribuye a la creación de la confianza ciudadana en el trabajo legislativo. Por tanto, la institucionalización se concibe aquí, como aquel proceso que permite la permanencia y la estabilidad que son las características inherentes de una institución, es decir, comportamientos que refuerzan aquellas conductas coherentes, estables, fuertes y generales. Contrariamente a la realización de aquellas tareas y comportamientos que adopten como patrón de conducta la inestabilidad, lo precedero, lo permisivo y lo cambiante.

Diferenciabilidad

El Congreso Nacional de la República Dominicana, es un poder del Estado, que se precia de ser el principal. Por lo tanto, goza de una autonomía real, que le confiere la Constitución del país. Las decisiones se toman al interior de la Cámara y su fallo es inapelable. Tiene como características naturales ser autónoma, de gran adaptabilidad y una institución estable.

Complejidad

Son tres los indicadores del concepto de complejidad:

- La organización del Poder Legislativo en la República Dominicana
- La estructura interna de la Cámara de Diputados
- El sistema de comisiones existente en la Cámara de Diputados

Por lo tanto, el estudio de la complejidad del legislativo dominicano sigue este esquema de exposición, en el orden ya establecido.

Organización del Poder Legislativo

Históricamente el Poder Legislativo se crea con una, dos o más cámaras, cada una de ellas representativas de un sector importante de la sociedad. En el caso de la República Dominicana, El Congreso Nacional tiene una estructura bicameral, compuesta por la Cámara alta o Senado y la Cámara Baja o Cámara de Diputados. Es importante señar

que dos cámaras tiene cada una distinto nivel de representación, pero también conviene exteriorizar que las ventajas de este esquema son, además de contar con una segunda opinión, fomentar los contrapesos, ya que supone que el Senado será una Cámara revisora de las decisiones *arrebatadas* de la otra cámara y, en este segundo reconocimiento se serenar las decisiones que casi siempre, si no es que siempre, obedecen a intereses políticos. En síntesis, las ventajas de contar con una segunda cámara son: a) mayor nivel de representación y b) una segunda opinión que redundar en mejores leyes. Por el contrario, las desventajas de este diseño son los tiempos, es decir, que el procedimiento de que una ley pase de una cámara a otra, requiere de tiempo, lo que implica que la aprobación de la iniciativa puede prolongarse indefinidamente, lo que significa que no hay acuerdos.

La Cámara de Diputados de la República Dominicana, se compone de 178 miembros electos por un periodo de cuatro años, de los cuales 150 son diputados por el principio de mayoría relativa y 28 diputados designados por el principio de representación proporcional para el mismo periodo. En la Cámara baja dominicana hay 35 mujeres que representa el 19.66 % del total de legisladores.

Estructura interna de la Cámara de Diputados

Desde el punto de vista administrativo, la estructura se define como el órgano o la estructura organizacional de todo cuerpo social organizado con una finalidad o cometi-

do. En tal sentido, la mejor forma de conocer su estructura interna es observar la división de la Cámara en distintos departamentos que garantizan la eficiencia de las partes involucradas. Esta división de las funciones administrativas está basada en la planeación, organización, dirección, coordinación y el control de la misma. En este contexto, la estructura organizada de la Cámara dominicana es como sigue:

Órganos sustantivos

- Pleno de la Cámara
- Bufete directivo
- Comisión general y comisiones permanentes, especiales y bicamerales

Órganos políticos

- Comisión coordinadora
- Bloques partidarios

Órganos de apoyo a la función legislativa

Secretaría General

- Departamento de Coordinación de Comisiones
- Oficina Técnica de Revisión Legislativa
- Departamento de Elaboración de Actas de sesiones
- Departamento de Transcripción Legislativa
- Departamento de Reproducción, Archivo y Correspondencia
- Controlaría Legislativa
- Auditoría Legislativa
- Consultoría Jurídica

Órganos de consulta y asesoría

- Oficina Permanente de Asesoría del Congreso Nacional (OPA)
- Centro de Documentación e Información del Congreso

Esta estructura interna de la Cámara de Diputados implica la división del trabajo, así como la división de la autoridad y de las responsabilidades, disciplina, unidad de mando, subordinación de intereses individuales a los generales, centralización de la toma de decisiones y jerarquización, entre otras, que permite alcanzar niveles óptimos de eficacia y eficiencia en sus funciones.

Sistema de comisiones

En palabras de José Abel Rivera, las comisiones hacen la diferencia en las legislaturas. La efectividad de éstas es un elemento indispensable en el trabajo legislativo, ya que sería imposible que el pleno atendiera todos los asuntos y pudiera desahogarlos con prontitud. Las comisiones son la forma típica de organizar el trabajo parlamentario. Por esta razón, las comisiones asumen la responsabilidad de investigar, estudiar, aprobar o modificar una iniciativa, lo que las coloca en un lugar privilegiado para la toma de decisiones, en vista de lo cual su papel es definitivo en el proceso de las políticas. En el caso de la República Dominicana, se establece en el Reglamento de la Cámara que hay tres tipos de comisiones: comisiones permanentes, comisiones especiales y comisiones bicamerales.

Las comisiones permanentes, tienen una duración indefinida y se pueden subdividir en subcomisiones, pero las decisiones deben adoptarse por mayoría de votos en la comisión (artículo 144). Las comisiones especiales son las que a propuesta del pleno y de manera excepcional, se forman para un

cometido específico y que no sea de competencia de alguna comisión permanente. Su duración es temporal (artículo 149), Las comisiones bicamerales se integran a partir de la propuesta del presidente de la cámara o de un diputado, para tratar asuntos de trascendencia. A esta comisión se le confieren

facultades para trabajar conjuntamente con una comisión similar del Senado y puede en un momento dado relevar al pleno (artículo 150). Independientemente del tipo que sean las comisiones, éstas están ordenadas por Reglamento Interno de la Cámara, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA QUE NORMA LA CONDUCTA DE LAS COMISIONES

<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
10	Las comisiones permanentes y especiales son órganos integrados por un número limitado de diputados que tienen como función preparar la toma de decisión del plenario a partir del estudio, consulta e información de los asuntos puestos a su cargo.
119	El número de miembros de las comisiones permanentes y especiales oscilará entre un máximo de 15 diputados y un número de 5. Igualmente, ningún diputado podrá pertenecer a más de cinco comisiones permanentes, ni ser presidente de más de una.
124	Corresponde a las comisiones el desarrollo de las siguientes funciones: Informar al pleno sobre los asuntos que se someten a su estudio, mediante informes motivados, favorables o desfavorables. Convocar a personas, autoridades y funcionarios públicos para recabar información para una mejor comprensión o esclarecimiento del tema. Requerir de personas o entidades públicas o privadas todo género de documentos, que guarden relación con el asunto. Determinar el personal administrativo para el cumplimiento de sus funciones. Preparar y presentar datos elaborados de los hechos que el pleno necesite conocer para la deliberación. Proponer las modificaciones que considere pertinentes respecto a los asuntos que hayan tramitado en su seno, debiendo anexar a su informe una copia exacta del artículo o artículos modificados. Orientar en sus informes la postura de la cámara en relación con los asuntos de interés público que sean de la competencia de sus respectivas comisiones.
135	Las comisiones podrán utilizar para el cumplimiento de sus tareas los servicios de los organismos de apoyo a la función legislativa y de consulta y asesoría.
136	Las comisiones contarán con el asesoramiento de los órganos de consulta y asesoría; a tal efecto remitirán toda iniciativa a su cargo a la oficina técnica de revisión legislativa a fin de que ésta proceda a una revisión constitucional, legal y técnica-jurídica, en los términos que prevé el presente reglamento.
139	Cuando no haya acuerdo con la decisión que tomo la comisión se pueden presentar informes disidentes.

FUENTE: Elaboración propia con información del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

Dada la naturaleza de las comisiones existentes en la Cámara de Diputados instituida por Reglamento Interno de la Cámara dominicana, éstas se pueden agrupar en dos grandes bloques: las comisiones permanentes y las comisiones *ad hoc*. A diferencia de las primeras que tienen una tarea específica y permanencia durante un periodo legislativo, se especializan en un tema, tienen jurisdicción delimitada y son creadas por ley, las segundas son temporales, debaten poco y son creadas con un fin determinado, por ejemplo, determinar una ley y luego desaparecer, por lo tanto, no se especializan en un tema.

Dada esta diferenciación entre las comisiones y ya que no son tema de este trabajo, por el momento queda excluido del presente análisis el segundo tipo de comisiones dando preferencia por su característica de estabilidad (institucionalización) al sistema de comisiones permanentes. De acuerdo con el artículo 147, del Reglamento de la Cámara, las comisiones permanentes ejercerán por iniciativa propia, la función de fiscalización de la gestión pública en aquellas dependencias estatales, cuyas atribuciones se encuentren dentro de la esfera de su competencia y rendirán un informe sobre el estado de las entidades, objeto del examen de la comisión.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, las comisiones permanentes son instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras procedimentales y reglamentos organizacionales, en la medida que varias sesiones del reglamento interno se ocupan de ello, regulando no sólo el tamaño de las comisiones, sino también las funciones de las comisiones al dotarlas de capacidad para interrogar a los funcionarios públicos que juzgue conveniente, así como de solicitar la información necesaria para elaborar su dictamen, el cual puede ser favorable o resultar contrario a la iniciativa del ejecutivo. Por esta razón se deduce que las comisiones permanentes en el legislativo dominicano ocupan un lugar central en el proceso Legislativo y esta situación les brinda un potencial para contribuir y de manera contundente en la definición y resultado de las políticas.

Asimismo en el cuadro 4, es revelador que el trabajo parlamentario descansa en buena medida en las comisiones permanentes. Estas comisiones pueden tomar varias formas y desempeñar una variedad de funciones, pero lo que destaca es que las comisiones son esenciales para el desahogo eficiente de los asuntos parlamentarios.

En cuanto se refiere al número de las Comisiones Permanentes en el Congreso dominicano (véase cuadro 5) el artículo 149, del mencionado Reglamento Interno, lo imprime de manera detallada.

*Cuadro 5*RELACION DE LAS COMISIONES PERMANENTES
EN EL CONGRESO DOMINICANO

<i>Designación de la comisión permante</i>
1. Administración interior
2. Asuntos agropecuarios
3. Asuntos cooperativos y organizaciones no gubernamentales
4. Asuntos de equidad de género
5. Asuntos fronterizos
6. Asuntos marítimos
7. Municipales
8. Penitenciarios
9. Cámara de cuentas
10. Contratos
11. Control de drogas y lavado de activos
12. Cultura
13. Deportes y recreación
14. Derechos humanos
15. De los dominicanos en el exterior
16. Educación
17. Educación superior, ciencia y tecnología
18. Energía y minas
19. Estadística, población y demografía
20. Ética
21. Finanzas
22. Industria y comercio
23. Juventud
24. Justicia
25. Medio ambiente y recursos naturales
26. Medios de comunicación
27. Modernización y reforma
28. Niñez, adolescencia y familia
29. Obras públicas y comunicación vial
30. Planificación y deuda pública
31. Presupuesto
32. Relaciones exteriores y cooperación internacional
33. Salud
34. Seguridad social
35. Seguridad y defensa nacional
36. Telecomunicaciones e informática
37. Trabajo
38. Turismo
39. Transporte

FUENTE: Elaboración propia con información del Reglamento Interno del Congreso de la República Dominicana.

Las comisiones permanentes, como puede apreciarse en el cuadro 5, no sólo tratan asuntos detallados de políticas públicas, sino aspectos que tienen mucha relevancia para la República Dominicana, puesto que un indicador de que participan activamente en el proceso de negociaciones presupuestales, lo ilustra la creación de las comisiones de presupuesto, la cámara de cuentas, de contratos, de finanzas y la comisión de planificación y deuda pública. Dicho de otra manera, la presencia de estas comisiones determina en mayor o menor medida la capacidad de las éstas para afectar la distribución de los poderes o bien la de generar políticas públicas. Lo anterior permite en gran medida que se afine la idea de que las comisiones en el Congreso Dominicano, no son procedimientos formales del proceso legislativo, sino entidades decisivas o influyentes en el proceso de las políticas.

Respecto al número y el tamaño de comisiones permanentes existente en el Congreso Dominicano, vale la pena destacar que la proporción de éstas en relación con el tamaño de la cámara es muy elevada, pues de acuerdo con la información obtenida son 39 las comisiones y los diputados 178. Por otro lado, en el artículo 119 del Reglamento Interno, se encuentra que el tamaño de las comisiones se integra con un máximo de 15 y un mínimo de cinco, lo que permite concluir en un primer momento que si se considera el mínimo de integrantes, todos los diputados pertenecen por lo menos a una comisión. Lo anterior supone que existe al menos una razón que explica el porqué el número de comisiones tiende a aumentar. Tal motivación se basa en la idea de que los

políticos consideran a las comisiones como prebendas y por ello entre más comisiones haya la probabilidad de formar parte de ellas aumenta en proporción directa.

Universalismo

Los procedimientos legislativos tienen un carácter de integridad, esto significa que el la actividad de la cámara presenta cierta regularidad en los procedimientos, lo que implica que esta institucionalidad en los procedimientos genera certidumbre en el producto que el legislativo genera, lo que se traduce en confianza y credibilidad en la labor legislativa. En consecuencia, el siguiente apartado se refiere al concepto de universalismo que es, en términos llanos, el proceso legislativo, es decir la ruta que

sigue las iniciativas, cuando están en la Cámara.

Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo (véase cuadro 6) se refiere al mecanismo para la elaboración de las leyes. Dicho procedimiento consta de varias fases que guardan un orden y son consecutivas. Esto quiere decir que, el ordenamiento de las etapas no se puede o no se debe violentar, so pena de que el trabajo no se concluya en el término de tiempo acordado que para el caso que nos ocupa es de treinta días, igualmente sucede que por saltarse fases se derive en un informe con una investigación incompleta, inoportuna e incongruente.

Cuadro 6

LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

<i>No.</i>	<i>Etapas</i>	<i>Actividad</i>
1	INICIATIVA	El Pleno de la Cámara turna a las comisiones la iniciativa recibida
2	DICTAMEN	La comisión encargada recopila la información pertinente Consulta con particulares y/o entidades públicas interesadas en el tema Pide asesoría y apoyo técnico-jurídico a los órganos de apoyo Elabora el proyecto de dictamen, con o sin modificaciones según el caso Debate y aprobación al interior de la comisión
3	INFORME	Presentación del informe ante el Pleno de la Cámara
4	DEBATE Y APROBACIÓN	Discusión en la Cámara y votación
5	PROMULGACIÓN	El ejecutivo puede ejercer su derecho de veto o mandar publicar
6	INICIO DE LA VIGENCIA	Entrada en vigor de la ley

FUENTE: Elaboración propia con información del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

En el cuadro 6 se pone a la vista de una manera sistemática y abreviada el procedimiento considerado como el mecanismo empleado en la elaboración de las leyes. Pese a que este es un procedimiento y sus etapas siguen un orden sucesivo, en donde el resultado es se logra con la conjunción de todas, es importante subrayar que cuantitativamente hablando, la actividad más significativa está presente en la fase dos y cuatro: en el dictamen y en el debate y aprobación respectivamente.

En el periodo de la aprobación de las iniciativas que se han de hacer ley, la actividad de la comisión que va a elaborar el dictamen se intensifica, su propuesta de cómo debería quedar la ley en caso de ser aprobada y su opinión a favor o en contra de la iniciativa que se llama *Resolutivo*, deben estar expuestas en un informe completo que contenga los antecedentes, los motivos de la iniciativa, la justificación y un resumen de los trabajos previos al dictamen. El dictamen es pues la emisión de una opinión técnica, que en última instancia aprueba, modifica o rechaza una iniciativa. La otra etapa difícil es la que se refiere al debate y aprobación. Ésta puede representar un problema ya no de investigación e informe del dictamen, sino de otra índole más de formato y logística. La dificultad estriba en la presencia de los legisladores para lograr el *quorum* requerido para efectuar sesión, pero aún más el trabajo de tipo político para el logro de acuerdos.

CONCLUSIÓN

En resumen, esta investigación encontró que el diseño institucional de la actual República Dominicana es el que corresponde a un Estado libre e independiente, en función del cual se toma una forma de gobierno republicano de tipo presidencialista en donde la Constitución política vigente y jurada en 1966, establece que la autoridad del Estado se fragmenta en tres poderes que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Se establece también aquí que el Poder Legislativo, debe tener una estructura bicameral compuesta por una Cámara de Diputados y una de Senadores, basado en la idea de las mejoras de una segunda opinión en la elaboración de las leyes y del principio de los contrapesos. Así también, se encuentra en el texto constitucional el argumento de la representatividad en los cargos públicos y la temporalidad de los mismos, señalando que el representante de ejecutivo, los diputados y senadores deberán ser electos por la voluntad política de los ciudadanos, mediante el sufragio universal.

Respecto al ejercicio de congruencia, establecido como el objetivo general del presente trabajo, esta investigación encontró al aplicar los modelos teóricos a la realidad observada, que la legislatura dominicana corresponde al tipo de *activa*, lo que significa que tiene un alto grado de influencia en la hechura de las políticas públicas gubernamentales y sus decisiones parlamentarias gozan de un alto grado de apoyo social. Dicha deducción fue posible analizando en un primer momento una variable externa al congreso que se refiere a las facultades que

la constitución le dispensa al mismo. En dicho reconocimiento, fue posible observar que en el orden de las prerrogativas se encuentran las legislativas, financieras, presupuestales, de control o fiscalización que implica aprobar, modificar y en su caso rechazar las iniciativas del ejecutivo y facultades de índole administrativa.

En un segundo momento, y tomando en cuenta que la legislatura dominicana es de tipo activa, se observó una variable de naturaleza interna de la legislatura que es el sistema de comisiones, en la medida que el trabajo parlamentario se desahoga a través de éstas. En virtud de lo anterior las comisiones legislativas ocupan un lugar medular en el proceso legislativo, en general, en los regímenes democráticos y, en específico, en la República Dominicana, este hecho, en sí mismo, les dota de una capacidad extraordinaria para contribuir en los resultados de la hechura de políticas públicas.

En este orden de ideas, las comisiones pueden determinar la capacidad de las legislaturas de influir en el proceso de las políticas, ya que las comisiones asumen una tarea relevante en el proceso legislativo, ya que es al interior de éstas en donde se conocen, se debaten y se dictaminan las propuestas promovidas por el gobierno. Por otro lado, como las comisiones tienen la facultad de supervisar la ejecución de las políticas públicas, puede en un momento dado llamar la atención del gobierno sobre temas que no están contemplados en la agenda gubernamental y que son indispensables implementar para el óptimo desarrollo del país.

También se observó que el número y tamaño de las comisiones es relativamente grande para el tamaño del Congreso Dominicano, lo que explicaría que su número obedece a razones políticas que implican la distribución de prebendas. En cuanto al tamaño de las comisiones se encontró que de acuerdo con lo establecido en el reglamento interno, hace suponer que la mayoría, si no es que todos los diputados de la actual legislatura dominicana, forma parte al menos de una comisión permanente.

Finalmente, este trabajo concluye que una idea fundamental en el régimen de separación de poderes, es que, entre otras cosas, cumple la función de frenos y contrapesos del propio poder público y, por otra parte, legitima la decisión pública en la medida que la hace obligatoria para la comunidad política y parte de esta legitimidad la toma de las facultades que le confiere la Constitución.

Sin embargo, con este panorama existente en una legislatura activa, como lo es la legislatura dominicana, se puede contraponer el sistema de representación proporcional, en la medida que puede dificultar, en un momento dado, la construcción de mayorías. A este inconveniente hay que sumar el pluripartidismo, que en términos generales es favorecedor en el entendido que están presentes las distintas posturas ideológicas de la ciudadanía dominicana, pero que siendo tan abundantes y distintas tiendan a polarizar las posturas de los diputados, que nuevamente dificulte los acuerdos fuera de los bloques partidistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Rodrigo (2003), *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Congreso en la República Dominicana (2007), *Congreso en la República Dominicana* [en línea] s/f [consultado en 2007]. Disponible en www.ipu.org
- Jepperson, Roland L. (1999), “Instituciones y efectos institucionales e institucionalismo”, en Powel, Walter W. y Dimaggio Paul J. (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lozano, Wilfredo (1996), “Tradicón caudillista y cambio político en la República Dominicana: 1966-1994”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año/vol. 5, núm. 008, México, FLACSO.
- Mezey, Michael (1979), “Classifying Legislaturas”, en *Comparative Legislaturas Dirham*, NC, Duke University Press.
- Polsby, Nelson W. (1968), “The institucionalization of the U.S house of representatives”, en *The American Political Science Review*, vol 62, núm. 1, Washington, DC, UCLA.
- Rivera Sánchez, José Abel (1998), “Las comisiones en las legislaturas. Su papel en las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, México, CIDE.
- _____ (2004), “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, México, CIDE.
- Serra Rojas, Andrés (1999), *Ciencia Política*, México, Fondo de Cultura Económica.