



USAID | **REPÚBLICA DOMINICANA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Fortaleciendo las Instituciones Dominicanas

Una mirada retrospectiva a la asistencia de la USAID en el
fomento de la institucionalidad desde el 2000 hasta el 2006



Por Elena Brineman
Directora de la USAID República Dominicana
2000-2006

Introducción

En la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) muy pocas veces hacemos un alto y tomamos el tiempo para ver lo que hemos logrado a largo plazo. Solemos examinar nuestros logros año por año, y a menudo documentamos los objetivos alcanzados a través de evaluaciones al término de cada estrategia. Sin embargo, los evaluadores raras veces miran a largo plazo y tienden a medir el progreso basándose en indicadores bien documentados. A menudo pasan por alto el progreso menos documentado y más sutil que se logra al fortalecer las instituciones, un proceso complejo que no se presta a medición a través de simples indicadores.

Desafortunadamente, muy pocos de los que ocupamos puestos de liderazgo en la USAID tenemos la oportunidad de formular una estrategia desde su concepto inicial hasta sus resultados finales. Por tanto, muy raras veces tenemos la oportunidad de recoger observaciones personales que nos permitirían tener una perspectiva a más largo plazo sobre el fortalecimiento de las instituciones. El resultado es que la USAID, como administradora de los fondos que provee el pueblo de los Estados Unidos, enfrenta dificultades para articular lo que es a menudo la historia más importante, sobre el desarrollo y construcción de una nación que tenemos para contar sobre cómo ayudamos a los países a construir las instituciones que conducen a largo plazo hacia el mayor bienestar de su ciudadanía. Al prepararme para partir de la República Dominicana, quise tomar esta oportunidad para documentar algunos de los avances que he visto en la construcción de instituciones públicas y privadas del país, logrados con el apoyo y la colaboración de la USAID durante los últimos seis años, desde julio del 2000 hasta junio del 2006. Creo que estos cambios representan lo que es el verdadero desarrollo transformacional.

Antes de continuar, quiero hacer una pausa para reflexionar sobre la perspectiva de mi análisis. Estoy escribiendo este documento desde la perspectiva de la USAID intencionalmente, porque quiero documentar las formas en que creo que la USAID ha tenido una influencia sobre el desarrollo de las instituciones en la República Dominicana. Esta perspectiva también es poco usual porque nosotros generalmente, y apropiadamente, ponemos delante a nuestros aliados y contrapartes del país cuando describimos los logros de la USAID. La realidad es que la USAID no logra nada por si sola. Cada avance en el fortalecimiento de las instituciones que la USAID ayuda a lograr en la República Dominicana tiene como promotores y ejecutores a dominicanos con visión que se sienten comprometidos con su país y con el mayor bienestar de sus compatriotas; a veces a costa de su propio bienestar o progreso. Estos son los verdaderos héroes en la construcción de la nación que encontramos en cada país y que hemos encontrado consistentemente en la República Dominicana durante los últimos seis años. Uno de los retos de cualquier profesional del desarrollo es ubicar a ese liderazgo comprometido y capaz dentro de unas áreas estratégicamente seleccionadas y darle apoyo con toda la asistencia técnica, financiera y moral que podamos proveer, dentro de los límites de nuestros propios recursos limitados.

Hay otras maneras en que la USAID no trabaja sola. Al trabajar con nuestros aliados y contrapartes dominicanos también colaboramos con otros departamentos y agencias del gobierno de los Estados Unidos, con otros donantes bilaterales e instituciones multilaterales, con organizaciones no gubernamentales y con el sector privado, para ayudar a lograr los cambios positivos que nuestros socios dominicanos buscan. Así es que muchos de los esfuerzos para fortalecer instituciones que voy a discutir son el resultado de esfuerzos conjuntos. Una vez más quiero admitir de entrada. Finalmente, quiero dejar claro que cuando me refiero a la USAID también estoy incluyendo a nuestros contratistas que reciben todos sus recursos de la USAID. Sin embargo, al hacer esto quiero reconocer el maravilloso trabajo que nuestro personal de la

USAID, nuestros contratistas institucionales y su personal, la mayoría de los cuales son dominicanos, han hecho para ayudar a los dominicanos a construir unas instituciones que contribuirán a este país y a su desarrollo durante los años venideros.

También quiero aclarar que este ensayo implica una visión amplia de lo que es construcción de instituciones. Creo que la construcción de instituciones incluye además la creación del consenso alrededor de un concepto, la creación de una masa crítica de ciudadanos en un país hasta el punto de que el concepto o principio llega a formar parte de la estructura y el pensamiento económico, político o social de esa sociedad. Por tanto, los conceptos, principios y valores también se institucionalizan. A veces estos cambios conceptuales son los primeros pasos necesarios para llegar al punto de la construcción más tradicional de instituciones. Este ensayo toma en consideración tanto el tipo conceptual de construcción de instituciones como el más tradicional.

A menudo los dominicanos tampoco se toman el tiempo de mirar atrás, y ver todo lo que han logrado en términos de construcción de instituciones. Más bien, quienes se interesan en fortalecer instituciones tienden a mirar hacia delante a las tareas frustrantes e intimidantes que les quedan por hacer. Los hitos del triunfo político en la República Dominicana a menudo consisten en proyectos de infraestructura completados o en crecimiento económico logrado, en lugar de ser la construcción de instituciones o la oferta de una buena gobernabilidad orientada hacia la ciudadanía. Espero que esta retrospectiva informal ayude a los verdaderos héroes en la construcción de la nación de éste país a animarse y continuar hacia delante.

Las instituciones del gobierno muestran debilidades sorprendentes en la República Dominicana, dado el tamaño y el dinamismo de su economía. Además, durante los últimos 30 años, la construcción de instituciones fuertes y la institucionalización de una buena gobernabilidad democrática no han sido

prioridad para la mayoría de los activistas o partidos políticos del país. El sistema político personalista, autocrático, manipulador y altamente clientelista que ha evolucionado con el tiempo ha obrado en contra del fortalecimiento de las instituciones públicas, del respeto al estado de derecho y de una buena gobernabilidad que cumpla con las necesidades de la población general. Durante los últimos diez años, la mayor parte del progreso hacia la construcción de instituciones ha tenido como motor los movimientos cívicos que han hecho presión sobre la estructura política para lograr el cambio institucional y que han apoyado a aquellos pocos líderes que se han esforzado realmente en fortalecer las instituciones claves e institucionalizar los conceptos de la gobernabilidad democrática, sea en la esfera económica, política o social. A menudo aquellos líderes que han expresado interés en fortalecer las instituciones y políticas que podrían fomentar una gobernabilidad democrática viable están luchando contra corriente porque están influidos por las presiones políticas enfocadas hacia los intereses individuales que vienen de la cultura política dominicana y de los conciliábulos políticos que les rodean.

Durante los últimos seis años, la USAID ha jugado un papel importante al dar apoyo a las personas dentro de esos movimientos cívicos y en el gobierno que se interesan en fomentar la buena gobernabilidad económica, social y política y en construir las instituciones necesarias para lograr esas metas. El apoyo de la USAID ha sido moral, monetario y técnico. En la República Dominicana, el fuerte apoyo moral que la USAID ha ofrecido a menudo ha sido más importante que los otros dos.

Democracia, Gobernabilidad y Justicia

Reforma del Proceso Político y Electoral: En agosto del 2000, la RD completó su tercer proceso de elecciones libres y justas desde las controversiales elecciones del 1994. El apoyo de la USAID a los movimientos cívicos dirigidos por Participación Ciudadana (PC) ayudó a introducir el voto preferencial para los síndicos y diputados en las elecciones congresuales y municipales del 2002. Por primera vez esto hizo posible que los votantes eligieran directamente a las personas que querían como síndicos, en lugar de votar por un partido y tener a sus oficiales electos por ellos. Por primera vez, fue posible para un votante elegir un senador y un diputado de un partido y un síndico de otro. El cambio también fue el primer paso hacia la elección directa de los diputados. Aunque el voto para los diputados aún está unido al voto del senador, y los regidores del ayuntamiento aún son electos por el voto al partido del Síndico, los cambios en el 2002 permitieron que el votante pudiera escoger con mayor discreción que en las pasadas elecciones y establecieron las bases para crear las características de las relaciones entre elector y votante que se dan en una democracia madura.

El apoyo de la USAID a Participación Ciudadana y a su movimiento cívico también ayudó a lograr cambios que aumentaron la seguridad y transparencia en el registro electoral y en las boletas de votación, eliminando una oportunidad importante para el fraude desde el sistema electoral. Estos cambios permitieron que entre las elecciones del 2002 y 2004 PC abogara por la abolición del sistema de votaciones en colegios cerrados. Este sistema requería que todos los votantes llegaran a registrarse al lugar de votación antes de comenzar las votaciones y requería que las mujeres votaran en la mañana y los hombres en la tarde. El aumento de la participación de votantes en las elecciones del 2006, en

comparación con las del 2002, podría ser el resultado tanto del sistema actual de colegios electorales abiertos, como del aumento en la capacidad del votante para emitir un voto directo por las personas que él o ella quería. El hecho de que los votantes claramente dividieron sus votos en muchos lugares en el 2006, votando por un senador y diputado de un partido y un síndico de otro, se puede interpretar como un avance significativo en los votantes votando a conciencia. También por primera vez en 2006, la seguridad de la lista de registro del votante y las cédulas de los votantes no fue un problema serio en la República Dominicana, lo cual refleja los avances logrados en esta área durante los últimos seis años. Sin embargo, el sistema para contar, tabular y registrar los votos sigue siendo un reto que necesita mayor esfuerzo. Además, la vasta mayoría de los candidatos no presentaron una plataforma clara que dejara saber a los votantes lo que podían esperar de ellos si ganaban. La falta de transparencia en el financiamiento de la campaña y el uso ilegal de los fondos del gobierno para las campañas electorales también persiste como un grave problema.

El apoyo consistente e incesante de la USAID a los esfuerzos de observación electoral de Participación Ciudadana en su largo año de monitoreo pre-electoral, la movilización de miles de monitores locales en los días de las elecciones, el desarrollo de conteos rápidos creíbles y confiables y el monitoreo vigilante post electoral junto al análisis han ayudado a garantizar elecciones justas, participativas y creíbles durante los últimos seis años, a reducir las tensiones en cada proceso electoral y han contribuido a la mejoría constante que vemos en el sistema electoral dominicano. En el 2004, dos de los partidos políticos principales solicitaron a PC la observación electoral de las primarias por primera vez, dando los pasos iniciales para una selección más transparente del candidato. Ahora, PC cuenta con una amplia credibilidad a nivel local y con el reconocimiento como un líder en el monitoreo electoral en todo el hemisferio. En estos momentos, PC está proporcionando asistencia técnica y capacitación a grupos civiles en otras partes del hemisferio y del mundo.

Uno de los retos más importantes que enfrentan las organizaciones dominicanas de la sociedad civil es la búsqueda de sostenibilidad financiera de forma tal que no se comprometa su voz independiente al tratar problemas sensitivos. Gracias al apoyo de la USAID, en colaboración con la Fundación Synergos, Participación Ciudadana ha tenido un progreso considerable al asegurar su sostenibilidad futura como una voz independiente en los procesos democráticos y para la buena gobernabilidad. Como resultado de su bien organizada campaña de sostenibilidad, PC ha podido comprar sus propias oficinas y comenzar una dotación que ya tiene contribuciones y compromiso. También, PC ha dado grandes pasos diversificando sus fuentes de fondos, tanto nacionales como internacionales, y desarrollando una cartera de ingresos, generando actividades y servicios.

Recientemente, la USAID comenzó a financiar un consorcio entre dos universidades privadas (INTEC y UNIBE) y PC para diseñar e implementar una serie de cursos de doce semanas durante un periodo de dos años de duración para profundizar la comprensión de líderes jóvenes de los partidos políticos dominicanos en valores, actitudes y prácticas democráticas, así como el rol de instituciones públicas en la democracia. Aproximadamente 1000 líderes jóvenes de partidos y 100 miembros de las organizaciones de la sociedad civil asistirán a los cursos, los cuales se organizarán en seis lugares diferentes en el país. Sin embargo, es muy pronto para decir qué impacto esto podría tener sobre las instituciones dominicanas en el futuro.

Justicia: Cuando llegué en julio del 2000, los dominicanos ya habían dado un paso gigante hacia delante en 1997, al elegir una Suprema Corte de Justicia nueva, más creíble e independiente a través de un mecanismo más transparente y menos politizado. La Corte también adoptó una forma menos política, más técnica y más transparente de elegir los jueces para el resto del Poder Judicial. Sin embargo, muchos de los jueces nuevos tenían relativamente poca experiencia y había nuevas áreas enteras de la ley con las cuales muchos no

estaban familiarizados. Habían serias preocupaciones acerca sobre la independencia de las cortes; no había defensores públicos; el Ministerio Público estaba altamente politizado; el seguimiento de información de casos era débil o no existía; el período para los juicios era prolongado y muchas personas permanecían años en prisión antes de que se les pasara juicio o se les acusara formalmente. No había leyes de carrera para el Poder Judicial o el Ministerio Público. Recién habían comenzado las discusiones acerca de la necesidad de un nuevo código procesal penal.

El apoyo técnico, financiero y en particular moral, sostenido y comprometido de la USAID, junto con el liderazgo progresivo y comprometido en la Suprema Corte, la Escuela Nacional de la Judicatura y más recientemente en la Oficina de la Defensa Pública, la Oficina del Procurador General, el Coordinador para la Reforma del Sistema de Justicia y la Escuela del Ministerio Público han producido resultados impresionantes en el fortalecimiento de la institución en los últimos seis años. El apoyo de la USAID a las coaliciones de la sociedad civil encabezadas por FINJUS para presionar por la reforma y por una mayor independencia del Poder Judicial; abogar por una nueva legislación y proporcionar asistencia técnica crítica, han sido clave en los avances logrados.

La USAID ayudó al Poder Judicial a desarrollar una Escuela de la Judicatura de clase mundial. La Escuela ha apoyado reformas fundamentales en el sistema de justicia, ha desarrollado currículos generales y especializados para jueces, ha capacitado jueces en ejercicio y personal administrativo; también ha apoyado la cuidadosa selección por mérito y la capacitación de jueces de la nueva carrera, creando un cuadro superior de personal judicial capacitado. La USAID también ayudó a desarrollar un cuadro de Defensores Públicos Judiciales, ayudando con el establecimiento de la Oficina de la Defensa Pública y la selección y capacitación de los primeros 80 Defensores Públicos de la carrera. Por primera vez, estos defensores están protegiendo los derechos de miles de dominicanos pobres acusados de crímenes, mientras que su vigilancia asegura que el nuevo

Código Procesal se aplique estrictamente, mejorando significativamente la integridad y eficiencia del sistema de justicia dominicano.

Desde agosto del 2000, la asistencia de la USAID ha ayudado al país a escribir, abogar por, aprobar, prepararse para e implementar un nuevo Código Procesal Penal. Este Código cambia la naturaleza fundamental de la justicia criminal de un sistema lento, sobrecargado, mayormente escrito, carente de transparencia, a un sistema oral adversario más ágil, transparente, moderno y justo. Con la ayuda de la USAID, se revisaron todos los casos pendientes antes de la implementación del nuevo código, se cerraron cientos de casos inactivos y los casos restantes se asignaron a jueces especiales para completarlos bajo el código viejo. Se han desarrollado nuevos sistemas modelo de organización y administración adaptados al Código para todos los actores en el proceso judicial, las Cortes, los Fiscales y los Defensores Públicos. Se están implementando pilotos en tres distritos judiciales del país y eventualmente se aplicarán en toda la nación. Todos los actores, jueces, fiscales, defensores públicos e investigadores policiales del sector han recibido capacitación conjunta, financiada por la USAID, para la implementación del nuevo código.

La ayuda de la USAID al Ministerio Público desde agosto de 2004 ha resultado en la selección y capacitación de un cuadro de fiscales jóvenes de carrera por primera vez. Las capacitaciones de la USAID y otras agencias del gobierno de los Estados Unidos para los fiscales públicos y la policía están forjando el trabajo en equipo entre estos dos grupos, el cual es necesario para hacer que el sistema de justicia nuevo funcione.

La asistencia de la USAID ayudó a desarrollar un sistema automático de seguimiento de casos criminales, siendo implementado en el Ministerio Público. El apoyo de la USAID a FINJUS y a la coalición de la sociedad civil que esta encabeza, ha ayudado a reforzar y sostener avances en el logro de un Poder Judicial independiente. La coalición también fue crítica al aprobar las Leyes de

Carrera Judicial y del Ministerio Público y al planificar y preparar la implementación del Código Procesal Penal.

Finalmente, la asistencia más reciente de la USAID ha ayudado a lanzar las iniciativas de resolución alternativa de conflictos en el sistema de justicia dominicano, apoyando la exploración de modelos que podrían adaptarse a la situación dominicana. La capacitación de los primeros 60 mediadores apoyada por la USAID y la asistencia al establecer el primer Centro de Mediación Familiar han acelerado esta iniciativa dominicana para mejorar el acceso de los pobres a la justicia.

Anti-corrupción: Cuando llegué a la RD en julio del 2000, recuerdo muchas referencias en privado, en voz baja, o en los cócteles acerca de la corrupción en el gobierno y virtualmente en todos los gobiernos anteriores. Sin embargo, el problema de la corrupción rara vez aparecía por escrito o en otros canales de los medios de comunicación. Recuerdo la conmoción que sentí cuando comprendí que el problema no era sólo una falta de cumplimiento con los controles internos, sino que las instituciones críticas de hecho estaban estructuradas de manera tal que le permitían la máxima discreción a la Presidencia, a los funcionarios de alto nivel nombrados políticamente y al Congreso para usar recursos y posiciones del gobierno a su antojo, sin una visión de supervisión, control y rendición de cuentas. Me estoy refiriendo a instituciones como la planificación e implementación de control del presupuesto, la contratación y pago del personal, la contabilidad del gobierno, las compras del gobierno y las operaciones de entidades de supervisión, como la Contraloría General (auditoría interna) y la Cámara de Cuentas (auditoría externa).

En el 2000, la Superintendencia de Bancos tenía poco control sobre el sector financiero y la supervisión estaba dividida entre dos superintendencias individuales. Desde entonces se añadieron las Superintendencias de Valores y de Pensiones. Por tradición, ninguna de las Superintendencias ha sido

independiente de la fuerte influencia política. No había y todavía no hay intercambio sistemático de información entre las cuatro Superintendencias, lo que deja el ambiente regulador totalmente abierto a la manipulación por los miembros poderosos del sector financiero. La impunidad fue y tradicionalmente ha sido desenfrenada cuando se trata de corrupción. En el 2000, había poco compromiso o interés aparente en cambiar la situación. Cuando pregunté repetidamente por qué el sector comercial no se unía para luchar contra la corrupción, se me informó que muchos estaban o habían estado involucrados de una u otra forma. Además, ninguno de los grupos cívicos principales quería asumir esta controversia por miedo de afectar de manera negativa sus organizaciones o sus demás trabajos, y porque no tenían la confianza de que se pudiera hacer algo. El problema de la corrupción, aún cuando apareciera en la lista de preocupaciones en las encuestas de opinión pública, quedaba al final.

A menudo, el primer paso en el cambio institucional es conceptual. Creo que combatir la corrupción en la República Dominicana es un problema donde el cambio conceptual es crítico para crear instituciones que eventualmente conducirán a una gobernabilidad sólida. La diplomacia y la asistencia a los socios de sociedad civil por parte de la USAID, junto con la carga económica de los casos de fraude bancario del 2003, contribuyeron significativamente a provocar el cambio conceptual requerido. Una encuesta reciente mostró que la corrupción empataba con los trabajos como la categoría superior entre las preocupaciones de los dominicanos, con un 21% de los encuestados que indican la corrupción como su mayor preocupación. Esto no es un reflejo de los recientes aumentos en la corrupción; desde hace mucho tiempo ha habido corrupción e impunidad generalizada en la RD. Más bien creo que es un reflejo de una mayor conciencia de la corrupción y de sus impactos negativos sobre las vidas de todos los dominicanos y un mayor deseo de cambio.

Se había logrado relativamente poco progreso real entre el 2000 y principios del 2003 sobre el problema de la corrupción, a pesar de algunos esfuerzos

valerosos por parte del primer Procurador General y el Contralor General en la administración de Mejía. Sin embargo, cuando el caso de fraude bancario de Baninter, seguido rápidamente por los casos de Bancrédito y Banco Mercantil, se hicieron públicos y su impacto en la economía comenzaron a ser visibles, la USAID pudo ayudar a catalizar la formación de la Coalición para la Transparencia y la Institucionalización (CTI). La CTI se convirtió en una coalición amplia de movimientos cívicos como PC y Foro Ciudadano, ONGs de fortalecimiento democrático como FINJUS y el Centro Juan Montalvo, destacados grupos de negocios como CONEP y ANJE y una red de 51 ONGs enfocadas en el cambio social. El apoyo de la USAID al estudio seminal de PC sobre casos de corrupción, *Veinte años de impunidad*, ayudó a enfocar la atención sobre el hecho de que solamente uno de 227 casos de corrupción en el sistema judicial durante los pasados veinte años había logrado una condena y que fue altamente política. Los miembros de la CTI comenzaron a dar seguimiento al progreso de los casos de fraudes bancarios a través de una serie de foros públicos, aunque este proceso puso en peligro el bienestar personal de los líderes de este esfuerzo. Esto ha mantenido los casos en la vista pública y ayudó a mantener el proceso avanzando en el sistema judicial. Participación Ciudadana, miembro líder de la CTI, se convirtió en el afiliado local de Transparencia Internacional.

Algunos periodistas importantes arriesgaron sus propias carreras al iniciar el reporte sobre la corrupción y los casos de fraudes bancarios. Cuando un grupo de periodistas importantes descubrió que no podían publicar sus artículos sobre corrupción y otros problemas sensitivos, se movilizaron para establecer un periódico independiente, ahora conocido como Clave Digital, y la USAID les tendió la mano. El periódico en línea se convirtió en un faro para reportes creíbles, transparentes y de investigación en el país. Esperamos que su reciente compra por parte de un grupo comercial, éste no sucumba a las presiones que son comunes en los medios de comunicación dominicanos por parte de editores

que protegen los intereses comerciales de los dueños del medio al no publicar artículos honestos, pero controversiales.

Las mesas redondas de la sociedad civil financiadas por la USAID y auspiciadas por FINJUS, PC o la propia USAID han discutido con regularidad cómo la transparencia y la corrupción están vinculadas con otros problemas clave como las elecciones, el sector justicia, los servicios sociales y la pobreza en los últimos cuatro años. Estas mesas redondas de la sociedad civil se han expandido desde Santo Domingo y Santiago a otras partes del país. Una serie de foros apoyados por la USAID y auspiciados por FINJUS en el 2004 invitaron al candidato presidencial principal a presentar su plataforma para combatir la corrupción y colocaron la corrupción de lleno en la agenda política. Se celebraron foros parecidos para los candidatos al Senado por parte de varios miembros de la CTI en diferentes partes del país antes de las elecciones congresuales y municipales de mayo de 2006, obligando a los candidatos una vez más a desarrollar plataformas públicas para combatir la corrupción. El problema de la corrupción y su vinculación con la estructura económica, política, social y de seguridad del país ahora aparece diariamente en los periódicos y otros medios. No es de extrañar que ahora los dominicanos vean la corrupción como un problema prioritario para el país cuando no era así hace seis años. El progreso logrado al aumentar la concienciación es claro, pero se necesita mucho más.

Aunque es necesario un cambio conceptual en las mentes de la ciudadanía dominicana sobre el problema de la corrupción, esto no es suficiente. Las instituciones gubernamentales también deben tener la voluntad y ser capaces de responder a las demandas de la ciudadanía para reducir la corrupción. En algunos casos, también se debe cambiar la ley. El apoyo de la USAID ha contribuido también en esta área. Cuando el Presidente Fernández quería ayuda para desarrollar un plan nacional para combatir la corrupción, la USAID dio asistencia para organizar una Comisión Presidencial sobre Ética y Lucha contra

la Corrupción, con un grupo de trabajo técnico formado por representantes del gobierno y la sociedad civil. La USAID colaboró con el Banco Mundial y el BID para ayudar a la Comisión a desarrollar una estrategia nacional y un plan sólido para luchar contra la corrupción. El Plan ahora existe y parte del mismo se está implementando lentamente. Un primer paso clave fue la aprobación del famoso decreto puente para la ley de compras públicas que finalmente firmó el Presidente. El decreto puente está supuesto a regir la implementación de sistemas de compras públicas más transparentes mientras la administración Fernández trabaja con el Congreso para aprobar una ley de compras públicas que reúna los estándares internacionales para transparencia y efectividad. El Plan Nacional para Luchar contra la Corrupción está ahí; sin embargo, éste espera el liderazgo y compromiso presidencial para ir hacia delante. Las elecciones recientes dieron al PLD un mandato claro. ¡Ahora es el momento de acciones valerosas que rompan con la cultura política del país y avancen de manera dramática enfocando el problema de la corrupción!

Los grupos cívicos apoyados por la USAID también han analizado y abogado por la aprobación de leyes claves que promuevan una transparencia mayor en el manejo de las finanzas públicas. Algunos de estos son requisitos bajo el acuerdo del FMI, incluyendo las leyes de Crédito Público y de Tesorería, las cuales han sido aprobadas por el Congreso. Las leyes de Compras Públicas, Control Interno y Presupuesto están todavía pendientes. La asistencia técnica y apoyo de la USAID para abogar por los grupos de la sociedad civil ayudó a desarrollar una nueva Ley de Libre Acceso a la Información Pública. La asistencia posterior ayudó al Procurador General y al Ministerio Público a establecer una unidad y procedimientos internos para la implementación de la Ley que está sirviendo de modelo para implementar la ley en otras agencias del gobierno. La USAID también ayudó al Ministerio Público a desarrollar una unidad y procedimientos internos para implementar el reciente Decreto Puente para las Compras Públicas y la futura Ley de Compras Públicas. Esta unidad está funcionando plenamente y el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE) la adoptó como el

modelo definitivo para las instituciones de la rama ejecutiva en sus procedimientos de compras y en la implementación de la ley. El Banco Mundial acordó dar su apoyo para reproducir el modelo en otras instituciones del gobierno central.

Un tercer pilar para aumentar la transparencia del gobierno y luchar contra la corrupción es mantener a los funcionarios elegidos responsables ante los votantes. Con el apoyo de la USAID, PC inició el monitoreo formal del desempeño de los legisladores y Comités congresuales, lo cual podría tener impacto a largo plazo sobre los resultados congresuales y la transparencia. Por primera vez la ciudadanía dominicana está recibiendo informes regulares sobre acciones congresuales, registros de votaciones, asistencia y desempeño.

Apertura de Oportunidades Económicas y

Aumento de la Competitividad

Competitividad: En el 2000 un grupo de dominicanos, con asistencia de la USAID, completó una Estrategia Nacional de Competitividad inicial que identificaba los problemas más importantes en los que el país debía enfocar para mejorar su competitividad. Esta estrategia incluía: mantener un marco macroeconómico estable, mejorar la educación básica, proteger el medio ambiente, cultivar el desarrollo de clústers en áreas económicas clave, mejorar el ambiente de negocios e incrementar el comercio. Aunque un pequeño núcleo de actores del sector privado había ayudado a desarrollar la estrategia, con interés en progresar, hubo poco interés por parte del gobierno entrante de Mejía. La idea de un clúster era una teoría poco conocida y aún menos comprendida, y el concepto ciertamente no se practicaba en el país. La cultura dominicana de negocios no comprendía el trabajar junto a la competencia local para beneficio mutuo, y mucho menos trabajar conjuntamente con el gobierno en pos de una meta común. Más bien, la cultura se derivaba de los años de Trujillo y Balaguer, en donde el sector empresarial aprendió a sobrevivir cuidándose a sí mismo, y en donde cada empresario se entrevistaba personalmente con el presidente para obtener favores que permitieran el avance de su negocio. No existía un vínculo entre la formulación de políticas gubernamentales y la meta de incrementar la competitividad nacional.

Hoy, gracias al liderazgo de la USAID y el indefectible apoyo a un grupo de visionarios dominicanos, existen por lo menos nueve clústers sólidos activos en el país, seis en turismo y tres en agricultura, y cada semana se forman otros, que están buscando asistencia técnica a través del Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Además, existen dos Clústers de Clústers –uno para turismo y el otro para agricultura- para un total de once clústers. La mayoría de los clústers en la actualidad muestran resultados finales suficientes como para

que el concepto de clúster tenga amplia aceptación y el gobierno de Fernández, ya en su segundo año, el sector privado y otros donantes consideran los clústers y la formación de los mismos como el núcleo de las iniciativas de competitividad del país. Los principios que la USAID presentó en la formación de clústers incluyen las asociaciones estratégicas entre compañías privadas involucradas en un sector económico líder, como el turismo, o en los productos de nicho específico, como los mangos, en una región dada del país. Además, los principios incluyen la formación de asociaciones estratégicas entre firmas privadas, el gobierno y las comunidades y la protección del medio ambiente en la región enfocada. Estos conceptos se han convertido en los principios fundadores de todos los clústers apoyados por el CNC. El CNC, presidido por el presidente Fernández y organizado con la asistencia técnica de la USAID, ahora funge como punto focal para el apoyo de los clústers y la reforma de políticas para mejorar la competitividad y el clima de negocios. El CNC ahora cuenta con el apoyo del BID a través de un programa de 9.4 millones de dólares, el cual se desarrolló con ayuda de la asistencia técnica de la USAID para apoyar su labor y promover el crecimiento de los clústers. Los Clústers de Clústers de turismo y agricultura ya han formado redes con sus respectivos clústers a lo largo del país y continúan cabildeando para lograr cambios en las políticas e inversiones gubernamentales que les ayuden a ser más competitivos y sostenibles.

Los clústers que cuentan con el apoyo de la USAID tienen resultados que mostrar. El Clúster de Turismo Romana-Bayahibe, el líder en desarrollo de clústers, es el primer grupo de la República Dominicana con hoteles con certificación Green Globe y las primeras playas certificadas Bandera Azul de todo el país. Ambas certificaciones de carácter ambiental aumentan su atractivo, particularmente con el mercado europeo. Otros destinos ahora están intentando seguir el ejemplo, debido a los resultados que este clúster ha logrado. El clúster ahora mantiene una ocupación por encima del 85% a través del año, equilibrando así las fluctuaciones por temporada de la mayoría de los destinos turísticos. El pueblo de Bayahibe se ha incorporado al clúster, y el trabajo

comunitario es notable. La basura que solía llenar las carreteras de ida y vuelta a Bayahibe ahora ha desaparecido. El pueblo crece rápidamente, pequeños hoteles, restaurantes y tiendas de buceo han surgido para satisfacer la demanda de un modelo diferente de turismo. Hay un nuevo liceo y un centro de entrenamiento vocacional gracias a la asistencia del clúster, y se ha establecido una feria semi-anual de artesanos y cultura local, con el liderazgo del Clúster Romana-Bayahibe y la asistencia de la USAID. Desde hacía seis años, una comunidad de ocupantes ilegales estaba contaminando el acuífero que sirve de fuente de agua para el área. Ahora el acuífero recibe protección como parte del cercano Parque del Este. Los ocupantes ilegales residen ahora en una próspera y organizada comunidad cercana, y sus residentes viven en casas que fueron construidas con su propia mano de obra y con la asistencia financiera de la USAID, sobre terreno comprado a la Asociación de Hoteles La Romana-Bayahibe. El gobierno dominicano proveyó el sistema para aguas residuales, el agua y las carreteras, y el sistema de distribución eléctrica fue instalado con asistencia de la USAID y de la Asociación Nacional de Cooperativas Eléctricas Rurales de los Estados Unidos (NRECA, por sus siglas en inglés).

Otros clústers apoyados por la USAID también están mostrando resultados significativos. El Clúster de Hortifrutícola (frutas y vegetales) de La Vega en la actualidad está exportando aproximadamente 50 millones de dólares en productos cada año. Además, el Clúster de Mangos está exportando a los Estados Unidos por vez primera, luego de corregir los problemas fitosanitarios que habían prohibido esas exportaciones en el pasado. El Clúster Turístico La Altagracia-Punta Cana-Bávaro convenció exitosamente al gobierno de apoyar el desarrollo de infraestructuras en el área, trabajó con el gobierno para controlar la malaria en la región, y están trabajando en conjunto para dar solución al problema de las comunidades de ocupantes ilegales que emergen alrededor de este destino turístico importante. El Clúster de Barahona, el cual se ha convertido en una fuerza a considerar a la hora de tomar decisiones gubernamentales sobre el desarrollo de la región Sur, ha logrado con éxito la

reapertura de vuelos comerciales en el Aeropuerto de Barahona, y ha convencido a una aerolínea de que realice vuelos regulares al aeropuerto local, facilitando el acceso de los turistas al destino. Los cruceros están visitando Samaná por primera vez, gracias a la labor del Clúster local. El Clúster de Puerto Plata está trabajando para resolver sus principales problemas de contaminación y para dar a conocer el destino como un punto para el turismo cultural, no sólo de arena y sol. Lo más importante desde la perspectiva de la creación de institucionalidad: otros ven ahora que la formación de clústers da resultados y están comenzando a unirse para formar clústers en otras regiones del país y otros sectores. Los clústers se están uniendo unos con otros para presionar en busca de la planificación transparente del uso de las tierras en los destinos turísticos, para proteger los parques nacionales de intereses privados que intentan destruirlos y para pedir cambios en las políticas que mejoren el ambiente de negocios.

En cuanto a lo gubernamental, el Consejo Nacional de Competitividad, con asistencia de la USAID, ha disminuido el número de días requeridos para registrar una empresa de 78 a 32 y se encamina rápidamente hacia mayores mejoras. El trabajo también se ha orientado a implementar leyes de arbitraje y bancarrota internacionales y a ajustar la legislación de las Zonas Francas a los requerimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Lo más importante es el hecho de que una institución nacional con participación del sector privado, enfocada y activamente trabajando en éste y otros problemas que afectan el ambiente empresarial nacional, ya existe gracias al liderazgo visionario dominicano y la asistencia de USAID.

La colaboración de la USAID en el desarrollo de la industria de café dominicano de especialidad merece atención especial, porque mayormente precedió al trabajo más intenso del desarrollo de los clústers. En el 2000, los precios mundiales del café regular cayeron en picada, los caficultores no podían controlar la roya del cafeto, y muchos pequeños caficultores se estaban

dedicando a cultivos anuales para mantenerse. Esto tenía enormes consecuencias no solamente para los agricultores, sino también para el medio ambiente ya que la mayor parte del café se siembra en zonas montañosas de sombra.

Existía sólo el inicio de una industria de café de especialidad en la República Dominicana cuando la USAID comenzó a trabajar con FUNDOCAFE y otros pequeños productores con buen potencial para el café de especialidad con interés en el mercado de café premium. La USAID animó a este grupo a que colaborara, los ayudó a establecer contacto con la Asociación Americana de Café de Especialidad e introdujo la “degustación” para probar la calidad de las variedades de café de especialidad en la RD. La Asociación Dominicana de Café de Especialidad (ADOCAFES) surgió de este esfuerzo. La USAID apoyó al US Geological Survey (USGS) para ayudar al nuevo Consejo Dominicano de Café Dominicano (CODOCAFE) y a ADOCAFES para establecer un mapa en Internet de la República Dominicana para ayudar a mercadear el café de especialidad internacionalmente. Se adoptó esa base de datos y ahora la están utilizando exitosamente CODOCAFE, ADOCAFES, la Asociación de Cafetaleros de Jarabacoa (ASCAJA) y el Instituto Dominicano para la Investigación Agrícola (IDIAF) para la promoción y mercadeo del café dominicano de especialidad y orgánico. Al disminuir la asistencia de la USAID por falta de recursos, la asistencia francesa afortunadamente vino a ayudar para seguir desarrollando la industria. Como resultado de estos esfuerzos combinados, ADOCAFES y las otras organizaciones antes mencionadas han logrado promover rápidamente el café dominicano de calidad y hacerlo competitivo por primera vez en varias décadas con otros países productores de café en la región.

Comercio: USAID jugó un papel importante en el proceso de ayudar a la República Dominicana a prepararse para unas negociaciones exitosas del RD-CAFTA, y apoyó los estudios y las iniciativas de educación pública que ayudaron a que el tratado fuera ratificado por el Congreso dominicano en septiembre de

2005. La USAID continúa ayudando al país a implementar este tratado, particularmente en lo que concierne a establecer leyes gubernamentales sólidas para las compras y contrataciones, cambiar las leyes y procedimientos de propiedad intelectual para satisfacer los estándares internacionales y del RD-CAFTA, en particular para los productos farmacéuticos, y desarrollar las políticas y procedimientos necesarios para implementar las leyes ambientales del país. Entrenar a los oficiales de aduanas sobre las reglas de origen ha ayudado a fortalecer sus habilidades para implementar todos los acuerdos de comercio internacional. La USAID también ha ayudado a la República Dominicana a organizar los sistemas necesarios para responder adecuadamente a los requerimientos de reporte de la OMC puntualmente. Todavía falta mucho por hacer; pero con la ayuda de la USAID, el país ha desarrollado y continúa desarrollando rápidamente las instituciones gubernamentales que necesita para mejorar la negociación e implementación de acuerdos de comercio internacional.

Para promover el desarrollo del sector privado dominicano, la USAID ayudó al Consejo Nacional de Competitividad a identificar los sectores prioritarios (equipos médicos, tecnologías de la comunicación, calzado y electrónicos) y aquellos productos con mayor probabilidad de ser competitivos en el sector empresarial dominicano en el futuro. En un esfuerzo conjunto con la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM, por sus siglas en inglés), esta información se ha diseminado ampliamente entre el empresariado en todo el país, de manera que los empresarios dominicanos puedan tomar ventaja rápidamente de las oportunidades que se abren para ellos. Gracias a la sociedad USAID-ADOZONA, un Centro de Entrenamiento de Pre-Producción Textil ya entró en operaciones, enseñándoles a pequeñas y medianas empresas en las zonas francas cómo deben ajustar sus estrategias y su producción para competir en ausencia del anterior acuerdo de multi-fibras.

Mercados financieros: Cuando llegué al país hace seis años no existía un mercado de valores transparente en la República Dominicana. No había

instrumentos de inversión a largo plazo en el país, no había un mercado formal secundario para los bonos gubernamentales, y se contemplaba establecer un sistema nacional de fondos de pensiones que necesitaría de un lugar para invertir en valores a largo plazo. Lo que es más, el único mercado en vigencia era utilizado por los bancos para ocultar activos que no daban rendimiento, para evadir impuestos y requisitos de reservas, agregando a la fragilidad del sector bancario del país.

A lo largo de los últimos seis años la asistencia técnica e incesable abogacía de la USAID ayudó a los dominicanos a desarrollar y aprobar una sólida ley de mercados de valores. La asistencia de la USAID se unió a sus contrapartes dominicanos para fortalecer la organización, la estructura de la junta, la administración, los procedimientos internos, las operaciones de mercado y el software informático de la Bolsa de Valores Dominicana para llevarla a los estándares internacionales de seguridad y transparencia. Este esfuerzo incluyó el establecimiento del fondo de seguros y de instalaciones transparentes y seguras requeridos para la custodia y la aprobación de las transacciones, conectadas al Banco Central, para los valores en compra y venta en el mercado. También requería de una intensa labor con la Secretaría de Estado de Finanzas, el Banco Central y el Congreso para ayudar a desarrollar bonos gubernamentales estandarizados que pudieran registrarse correctamente con el Superintendente de Valores y ser comercializados transparentemente en el Mercado de Valores dominicano.

El desarrollo de un sistema de mercado transparente ha sido una ardua batalla en la República Dominicana, debido al fuerte interés por parte del sector bancario de mantener un sistema de comercialización de valores no transparente y sin regulaciones. No obstante, ya se ha organizado un sistema que permitirá la comercialización transparente y electrónica de valores tanto en un mercado primario como secundario. El eslabón defectuoso es una Superintendencia de Valores muy débil y un sector bancario que se fortalece

constantemente, que parece estar más interesado en mantener un mercado de valores secundario sin transparencia ni regulación, en donde se cosechan grandes ganancias, pero se pone en riesgo al sector financiero dominicano. La diplomacia y la abogacía pública y privada de la USAID han estimulado en tiempos recientes un creciente debate público sobre el Mercado de Valores, sobre las razones por las cuales no está funcionando a plenitud y los riesgos que la comercialización de valores no regulada en el mercado bancario interno está creando para el sector bancario. Todavía no se ha contado el final de la historia. El trabajo técnico está esencialmente terminado, pero ahora es cuestión de que los sectores gubernamental y financiero se comprometan a adoptar una visión de desarrollo a largo plazo en interés del país, en vez de una perspectiva a corto plazo enfocada únicamente en la rentabilidad anual de los bancos individuales y de sus respectivos dueños.

Valores Gubernamentales y Expropiaciones de Terreno: Desde el 2000, la asistencia técnica de la USAID ha ayudado a la Secretaría de Estado de Finanzas a establecer las instituciones, los procedimientos, los instrumentos y la capacidad necesarios para establecer transparentemente el valor de los terrenos expropiados (algunos que datan de treinta años atrás) y a utilizar bonos gubernamentales para pagar por ésta y otras deudas y obligaciones del gobierno de manera confiable. En el proceso, la USAID ha ayudado a cerrar 247 viejos casos de expropiaciones y ha reducido sustancialmente para el gobierno dominicano el costo de saldar estas antiguas deudas, permitiéndole ahorrarse aproximadamente un 34% (alrededor de RD\$573 millones) de la suma total destinada a bonos que servirían para pagar las expropiaciones. La USAID también ha ayudado a la República Dominicana a establecer una base de datos de los valores de los terrenos desde unos 30 años atrás hasta la actualidad, que tanto el sector público como el privado puedan utilizar para determinar valores justos de los terrenos expropiados. La sostenibilidad de este sistema dependerá del compromiso, la integridad y la continuidad de los individuos de la Secretaría de Estado de Finanzas y de la Dirección General del Catastro Nacional.

Medio Ambiente: Cuando llegué al país en el año 2000, la USAID había brindado apoyo a los grupos de la sociedad civil para ayudar a la República Dominicana a desarrollar y propugnar por la aprobación de una Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales progresiva, técnicamente sólida e integrada. La Ley 64-00 fue aprobada inmediatamente después de que el gobierno de Mejía tomó el poder en agosto de 2000. La ley ordenaba reagrupar las unidades dispersas en múltiples secretarías y agencias independientes en todo el sector público dentro de un ministerio integrado bajo la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Conceptualmente, esto requería una estrategia de implementación de dos niveles, con la responsabilidad a nivel nacional asignada a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a nivel local a las Unidades de Gestión Ambiental Municipal (UGAM). La aprobación de la Ley 64-00 había provisto el marco legal. Sin embargo, las instituciones básicas no estaban formadas todavía. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales sólo existía en papel, no estaban formadas las unidades de gestión ambiental municipal, la Ley requería leyes sectoriales en áreas controversiales, tales como parques y áreas protegidas, biodiversidad, recursos forestales y recursos marino-costeros. No existían normas ni estándares ambientales y no se tenían procedimientos o regulaciones internos para la emisión de licencias ambientales, o sanciones administrativas. La ley demandaba Fiscales Ambientales, pero este grupo no existía.

Desde agosto del 2000, la USAID ha venido brindando apoyo a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la formación de un equipo administrativo consolidado en la Secretaría, y para el desarrollo del marco de regulaciones y políticas y de algunos de los procedimientos internos necesarios para implementar la ley. La capacitación y la asistencia técnica sobre programación y planificación estratégica han ayudado a enfocar los esfuerzos de la Secretaría. Las partes más importantes del marco de regulaciones y de

Programas de la Frontera Domínico-Haitiana

Haití y la República Dominicana tienen una larga historia de países vecinos que comparten la isla Hispaniola. Esta historia es una mezcla compleja de conflictos y guerra, ocupación y rebelión, dictadores y democracia. Hoy en día, la migración sin control de trabajadores ilegales de Haití a la RD, empujados por los niveles económicos radicalmente diferentes entre los dos países, y los problemas económicos y políticos por resolver aún, alimentan las tensiones entre Haití y la RD. Sin embargo, a lo largo de la frontera, queda claro que ambos países tienen mucho en común, como son las comunidades en extrema pobreza y una falta de acceso a los servicios sociales.

En el 2003, la USAID/Haití y la USAID/RD lanzaron una actividad piloto para ayudar a las comunidades fronterizas a resolver problemas comunes y para reducir las causas de conflicto y la competencia por escasos recursos. Al unir comunidades en la frontera, “aparejando” comunidades haitianas y dominicanas, el programa promovió el diálogo y la solución de problemas en conjunto con un énfasis en el aumento del comercio y los ingresos familiares. Ahora otros donantes siguen el ejemplo y exploran trabajar con comunidades gemelas como una manera de utilizar las abundantes capacidades dominicanas para ayudar a las comunidades fronterizas haitianas, al mismo tiempo que se aumentan los esfuerzos de cooperación para mejorar las vidas de quienes viven a ambos lados de la frontera. Estas primeras actividades han ayudado a aumentar la atención que prestan los gobiernos de la RD y de Haití y los donantes internacionales a los problemas fronterizos. Este aumento de la atención ha dado como resultado un diálogo de alto nivel entre los dos gobiernos sobre una serie de asuntos de desarrollo y ha aumentado considerablemente los flujos de donaciones a la región fronteriza.

