

# Importancia de las carteras ministeriales en escenarios presidencialistas dominantes

Apuntes sobre el caso dominicano, 2012-2020

Ana Belén Benito Sánchez\*

**RESUMEN:** ¿Qué atributos determinan la importancia de los ministerios en las administraciones de Danilo Medina (2012-2020)? A partir del esquema analítico propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), se categoriza la relevancia de las carteras en la República Dominicana en su capacidad organizacional, estratégica, discrecional, impacto y de agenda política. Se identifican cuatro grupos de ministerios: un núcleo planificador que acompaña al presidente; otro de relevancia moderada, con carteras que lideran la estrategia productiva y gestionan políticas con gran impacto directo; un tercero con ministerios de relevancia baja para la acción de gobierno; y un cuarto grupo de carteras irrelevantes. En el periodo estudiado, los socios de coalición no accedieron a ministerios relevantes, y el gabinete estuvo dominado por el peso del faccionalismo.

*Palabras clave:* importancia ministerial, gabinete de gobierno, Danilo Medina, República Dominicana.

*Portfolio Salience in Dominant-Presidential Systems: Insights from the Dominican Case, 2012-2020*

**ABSTRACT:** What ministerial attributes were important under Danilo Medina's administration (2012-2020)? Based on the analytical framework proposed by Camerlo and Martínez-Gallardo (2022), we categorized the relevance of the organizational, strategic and discretionary powers of the Dominican Republic portfolios, the impact of their policies and their ability to influence the political agenda. We identify four groups of ministries: the planning group close to the president; a second group responsible for the country's productive strategy and also managing high-impact policies; a third one of low relevance ministries for the government action; and a fourth group of irrelevant portfolios. From 2012 to 2020, the coalition partners did not get relevant ministries and the cabinet was dominated by the weight of factionalism.

*Keywords:* portfolio salience, government cabinet, Danilo Medina, Dominican Republic.

## INTRODUCCIÓN

La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho (art.7, Constitución 2010) organizado bajo un régimen presidencial, bicameral y fuertemente centralizado. A pesar de los avances en materia de institucionalización

---

\*Ana Belén Benito Sánchez es profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Campus Somosaguas, 28223, Madrid, España. Tel: (+34) 722223517. Correo-e: anabeben@ucm.es. ORCID id: <https://orcid.org/0000-0003-0402-5419>.

Artículo recibido el 28 de mayo de 2021 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2021.

democrática de las últimas décadas, la consolidación del estado de derecho se ha visto limitada por la debilidad de la rendición de cuentas (Marsteintredet, 2004), y la impronta neopatrimonialista (Hartlyn, 1998) e informal de sus administraciones (Jiménez Polanco, 1999; Lozano, 2004). La configuración del equilibrio de poderes se asienta en la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo, dada la escasa relevancia de las funciones propositivas y de control del Congreso Nacional (García Montero, 2007; Benito y Mateos, 2021). Una interacción que ha llevado a la literatura a ubicar el caso dominicano en la tipología de presidencialismo extremo (Duar-te y Espinal, 2008) y presidencialismo dominante (Zovatto y Orozco, 2008).

Tras la salida de los tres caudillos del escenario de la competición electoral en 1996 —Juan Bosch, del Partido de la Liberación Dominicana (PLD); Peña Gómez, del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), y Joaquín Balaguer del Reformista Social Cristiano (PRSC)—, el sistema de partidos ha experimentado una progresiva mutación del tripartidismo al bipartidismo satelital (Espinal, 2010). En esta etapa, las alianzas con la veintena de fuerzas minoritarias que gravitan alrededor de los dos partidos mayoritarios son determinantes para conquistar o mantenerse en el poder. Un cambiante baile de alianzas entre partidos, otrora enemigos, que ha acentuado en los últimos años las relaciones informales de tipo cártel en el sistema dominicano (Benito, 2015: 115; Benito, 2016).

La competición desideologizada (Carlin, Singer y Zechmeister, 2015) y oligopó-lica —quien gana las elecciones controla todos los recursos públicos— ha dado lugar a un presidencialismo no programático en el que se comparte con los aliados la ges-tión clientelar del Estado. El faccionalismo, además de avivar la aparición de nue-vas etiquetas —como las del Partido Revolucionario Moderno (PRM) o la Fuerza del Pueblo (PFdP)—, ha sellado repartos salomónicos de poder en los Ejecutivos domi-nicanos. Los habituales nombramientos de favor de ministros sin cartera encuen-tran acomodo en la flexibilidad del organigrama administrativo, mientras que el transfuguismo sin sanción facilita el acceso a cargos ministeriales a oportunistas de partidos no aliados al oficialismo. Todas estas dinámicas, ajenas a la ortodoxia de la asignación ministerial que resulta de la negociación entre partidos programáticos, se han visto reflejadas en la composición de los gabinetes de gobierno en la República Dominicana, y justifican su estudio desde el abordaje analítico propuesto en este monográfico.

Desde el inicio de la segunda transición<sup>1</sup> a la democracia de 1978, se han suce-dido trece administraciones y han estado al frente del Ejecutivo siete presidentes electos y uno designado.<sup>2</sup> Siete de estos Ejecutivos han formado gobiernos de mayoría de un solo partido, otros cuatro lo han hecho con la participación de parti-

<sup>1</sup>Primera transición desde el régimen trujillista (1930-1961), segunda transición desde el régimen autoritario de Joaquín Balaguer (1966-1978).

<sup>2</sup>Jacobo Majluta (julio 1982-agosto 1982) asume el cargo tras el suicidio del presidente Guzmán.

dos minoritarios aliados y dos de ellos han formado gobiernos de coalición con fuerzas opositoras mayoritarias.<sup>3</sup> Estos últimos son objeto de análisis en el presente artículo y comprenden las dos administraciones del presidente Danilo Medina, de 2012-2016 y la siguiente de 2016-2020. Durante esta etapa, el PLD conquistaba por cuarta vez consecutiva el Ejecutivo y consolidaba su posición de partido predominante al cooptar en 2016 a su eterno rival PRD en el “Gobierno Compartido de Unidad Nacional”. Para alcanzar el poder, Medina acudió a las urnas acompañado de trece fuerzas minoritarias, aunque solo tres de ellas —PRSC, FNP y PRD— tendrían asiento en sus gabinetes ministeriales como titulares de Exteriores, Energía y Minas, y Mujer, respectivamente. En estos años se recrudece también la lucha caudillesca entre las facciones danilista y leonelista, que terminaría en 2019 con la salida del ex presidente Leonel Fernández. En la primera administración de Medina, la facción leonelista obtuvo once de los veintidós ministerios y seis en la segunda, aunque en ambas la esposa de Fernández retuvo la vicepresidencia de la República Dominicana.<sup>4</sup>

Para identificar cuáles son los atributos que determinan la importancia de los ministerios en las administraciones de Danilo Medina, el artículo se organiza en cinco apartados. Tras esta introducción, se presenta el diseño institucional y las dinámicas informales que condicionan el funcionamiento del gabinete de gobierno dominicano. En tercer lugar, se presenta el esquema analítico y el enfoque metodológico adoptado. En cuarto lugar, se analiza la categorización y jerarquización de la relevancia ministerial en la República Dominicana que resulta del análisis exploratorio. En el apartado de conclusiones, se subrayan los hallazgos más importantes y la potencialidad de la base de datos del *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018) y del modelo analítico propuesto para futuras agendas de investigación.

#### DINÁMICAS FORMALES E INFORMALES DEL GABINETE DE GOBIERNO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DOMINICANO

El Consejo de Ministros (CM) adquiere rango constitucional con la proclamación de la Carta Magna de 2010, siendo objeto de desarrollo legislativo en el año 2012 y reglamentario en 2015. El gabinete —integrado por el presidente, el vicepresidente

<sup>3</sup> Para la clasificación de los gobiernos de coalición se sigue el criterio establecido en 2005 por la Junta Central Electoral de considerar mayoritario a los partidos que superen 5 por ciento de respaldo electoral en las últimas elecciones. Con esta categoría el partido que obtiene 5 por ciento de los votos recibe el mismo presupuesto que aquel que obtiene 80 por ciento de los votos. Esta clasificación no refleja por lo tanto la fragmentación de la competencia (NepE), sino el poder de negociación y *de facto* de los partidos dominicanos, más adecuado para los propósitos de la investigación.

<sup>4</sup> Ministerios con titulares leonelistas (2012-2016): Educación, Turismo, Interior, Agricultura, Economía, Defensa, Educación Superior, Cultura, Administración Pública, Medio Ambiente y Mujer. Ministerios con titulares leonelistas (2016-2020): Industria, Turismo, Educación Superior, Administración Pública, Medio Ambiente y Trabajo.

y los ministros— coordina los asuntos de gobierno, organizando y agilizando su despacho en la administración pública (art.137, Constitución). Sus antecedentes se remontan al viejo Consejo Nacional de Desarrollo y al posterior Consejo de Gobierno, creado en 2006 para decidir el marco presupuestario del sector público bajo la tutela de la Secretaría de Economía y Planificación (art. 9, Ley núm. 498-06). Esta dependencia orgánica y funcional de sus orígenes ha condicionado la naturaleza administrativo-financiera del CM y su escasa relevancia como órgano colegiado de diseño de políticas públicas. Desde 2012, corresponde al Ministerio de la Presidencia ejercer la secretaría técnica de este órgano asesor de apoyo al presidente.

Formalmente, son atribuciones del Consejo de Ministros (art. 20, Ley núm. 247-12):

1. Proponer, deliberar y aprobar políticas públicas elaboradas por los órganos rectores de la planificación y los ministerios.
2. Proponer acciones para la eficaz ejecución y coordinación de programas, planes y proyectos nacionales aprobados.
3. Proponer iniciativas que agilicen el despacho de los asuntos de la administración pública en beneficio de los intereses generales de la nación.
4. Conocer los proyectos de ley y decretos de mayor relevancia que el presidente juzgue útil someter a su consideración.
5. Concertar o deliberar los proyectos de decretos, reglamentos o resoluciones cuya ejecución implique la coordinación de varios ministerios.
6. Conocer los informes que el presidente solicite a los ministerios con el fin de coordinar acciones.
7. Conocer todo asunto administrativo que requiera la citación o interpelación de ministros, viceministros y funcionarios ante las comisiones permanentes o especiales de las cámaras legislativas.
8. Conocer las evaluaciones de las políticas elaboradas por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.
9. Definir los ministerios rectores de cada sector de actividad administrativa cuando la ley de creación no lo haya hecho.
10. Resolver los demás asuntos y competencias que le encomiende el presidente o la ley.

El presidente de la República convoca y preside las sesiones del CM y resuelve los conflictos de competencias entre carteras. Sus pronunciamientos se realizan de común acuerdo o mayoría absoluta de los presentes —según decida la ley o el propio presidente— y se requiere la presencia de más de la mitad de los miembros. Las sesiones del gabinete de gobierno han de celebrarse el primer miércoles de cada

mes en la sede del Palacio Nacional (art. 37 y ss, Reglamento núm. 252-15). Sin embargo, el Reglamento General de la Administración Pública aprobado por decreto presidencial en 2015, circunscribió las funciones del CM a la deliberación del Plan Plurianual del Sector Público, la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos y al conocimiento de la política macroeconómica y presupuestaria (art. 36, Reglamento núm. 252-15). En la práctica, las reuniones del gabinete se redujeron durante el periodo objeto de estudio a la aprobación y validación anual del anteproyecto de ley de Presupuesto General de la Nación que elabora el Ejecutivo antes de ser sometido al Congreso Nacional. De esta manera, la coordinación estratégica de la acción de gobierno quedó en manos del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio Administrativo de la Presidencia.

El Ministerio Administrativo es el encargado de coordinar las actividades de todos los organismos que operan bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, ejerciendo funciones de planificación, evaluación de la gestión pública y rendición de cuentas (art. 22-36, Ley núm. 247-12). Como secretaría técnica del CM, el Ministerio de la Presidencia convoca, establece el orden del día, da seguimiento a las decisiones adoptadas en el gabinete y coordina todas las comisiones presidenciales e interministeriales; asimismo, es el apoyo administrativo del mandatario en el despacho de los asuntos de gobierno con la misión de optimizar la asignación de recursos a las instituciones. Una tarea de difícil consecución dado el tradicional abultamiento del número de agencias estatales, y la duplicidad de funciones y programas. En 2004, la organización Oxfam cuantificaba hasta en setenta y siete (77) el número de instituciones públicas con funciones similares. Un despilfarro del denominado "tren gubernamental" para el que proponían entre otras, fusionar los ministerios de la Presidencia y Administrativo de la Presidencia o las múltiples agencias encargadas del sector transporte; eliminar la Liga Municipal Dominicana, el Despacho de la Primera Dama o la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (Oxfam, 2014). Estas dos últimas propuestas fueron implementadas por el gobierno de Luis Abinader (2020-2024) durante los primeros 100 días de su administración.<sup>5</sup>

El Ministerio Administrativo ejerce también otras tareas relacionadas con la asignación de programas sociales que ejecutan las gobernaciones civiles y es el encargado de la relación del gobierno con el sector empresarial. La crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus da cuenta de la omnipresencia de los ministerios de la

<sup>5</sup> Véanse Decretos Presidenciales 268-20, 272-20 y 273-20 de cancelación de viceministros, consultores y asesores nombrados durante las administraciones de Danilo Medina (2012-2020). Se desempeñaron como ministros sin cartera Miguel Freddy Majluta Azar, del Partido Eficiencia Nacional (PEN); Fulvio Andrés Lora Pérez, del PRSC; Ramón Nelson Didiez Nadal, del Partido Popular Democrático (PPD); empresarios como Juan Alfonso Mera, y dirigentes del propio PLD, como Narciso Bienvenido Montero y Salvador Antonio Gómez Gil.

Presidencia en la gestión gubernamental. El gobierno de Danilo Medina estimó en 19.5 por ciento el incremento de los gastos hasta el término de su mandado en agosto de 2020. Un total de \$44 370 904 828 millones de pesos dominicanos para sufragar los gastos sanitarios y laborales sobrevenidos por el coronavirus, de los que Presidencia acaparó 29 por ciento; el Ministerio de Salud Pública, 10.56 por ciento, y el de Trabajo, 0.20 por ciento (Ley núm. 68-20).

Cada 27 de febrero, el jefe del Ejecutivo debe depositar las memorias de los ministerios en el Congreso Nacional y rendir cuentas de su gestión anual. Mientras que la creación de ministerios ha de hacerse por ley (art. 134, Constitución), por decreto presidencial el Jefe del Ejecutivo puede nombrar, cesar y remover a ministros, viceministros y demás funcionarios de la administración (art. 128.2, Constitución). Por esta vía, el gabinete dominicano se ha visto agigantado cada cuatrienio con la incorporación de ministros sin cartera con supuestas tareas específicas, aunque en la práctica, carecen de funciones. A pesar de que por ley los viceministros y los titulares sin cartera no deben superar la cantidad de seis y tres respectivamente, la discrecionalidad y el reparto entre los partidos aliados al oficialismo de turno, ha sido la tónica general en el nombramiento de estas figuras.<sup>6</sup> Durante los gobiernos de Danilo Medina el número de ministros sin cartera y viceministros ascendió a cuarenta y cuatro, recompensando con un puesto el apoyo de líderes de fuerzas minoritarias como el PPD, el PEN o el PRSC, que acompañaron al PLD en las contiendas legislativa, municipal y presidencial de 2012 y 2016. Esta figura también ha servido para calibrar el poder de las facciones del oficialismo. Tal fue el caso del ministro sin cartera Franklin Almeyda, destituido por Medina en 2019 cuando la lucha por el poder entre leonelistas y danilistas puso a prueba la lealtad de sus dirigentes. Esta camarilla oficiosa del presidente —fundamental para los acuerdos de gobernabilidad intra e interpartidarios y la estabilidad de los gobiernos dominicanos— supera en número al gabinete formal que componen los veintidós titulares de los ministerios con competencias.

Desde 1978 el listado de unidades se ha mantenido estable con ligeros cambios en la denominación de algunas unidades<sup>7</sup> y la incorporación de nuevas carteras:

<sup>6</sup> En la administración de Leonel Fernández (2008-2012) las Secretarías de Mujer, Deportes, Juventud y Trabajo encabezaban el ranking con el mayor número de viceministerios, estas dos últimas en manos del partido aliado Alianza por la Democracia (APD). El también aliado Bloque Institucional Socialdemócrata (BIS) obtuvo 23 viceministerios en la Lotería Nacional, Turismo, Medioambiente, Educación, Interior y Policía, Exteriores, Presidencia, Deportes, Agricultura, Obras Públicas, Trabajo, Industria, Comedores Económicos, Programa de Medicamentos, el Instituto Nacional de Aguas Potables, el Instituto Agrario Dominicano, Banco Agrícola y Salud Pública. Como Ministros sin Cartera se desempeñaron Rodolfo Rincón (PRD), Vincho Castillo (FNP), Andrés Vanderhost (PLRD), Ángel Lockward (prsc) y Miguel Mejía (MIU).

<sup>7</sup> En 2006 la Secretaría Técnica de la Presidencia pasa a denominarse Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo. Con la reforma constitucional de 2010, las secretarías de Estado pasan a denominarse ministerios.

Mujer (1982), Juventud (2000), Administración Pública (2004), y Energía y Minas (2012). En la actualidad el gabinete de gobierno está compuesto por veintidós ministerios, además de la figura del procurador general de la República. Todos ellos, junto con el presidente y vicepresidente, conforman los órganos de gobierno del Estado y de máxima dirección de la administración pública en la República Dominicana.

#### ESQUEMA ANALÍTICO Y METODOLÓGICO

En el apartado introductorio de este monográfico se ha presentado el marco teórico que sustenta la propuesta analítica para explicar, en escenarios no previsibles de negociación partidaria, por qué son relevantes los ministerios. A partir de las contribuciones y limitaciones de la literatura que identifica con cierto grado de consenso cuáles son las carteras importantes, Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) formulan el interrogante que guía esta investigación:

OG: ¿Cuáles son los atributos más relevantes para categorizar ministerios? Este objetivo general se desagrega en seis objetivos de investigación específicos (OE) y preguntas a las que se pretende dar respuesta para el caso dominicano:

OE1: ¿Cuán estratégica es la política pública de la cartera?

OE2: ¿Los recursos financieros, humanos y organizacionales de la cartera son adecuados para desempeñar sus funciones de política pública?

OE3: ¿Cuánto impacto directo tienen las políticas públicas de la cartera?

OE4: ¿El titular de la cartera puede asignar discrecionalmente dinero y empleos?

OE5: ¿El titular de la cartera tiene capacidad para intervenir en la agenda política?

OE6: ¿La cartera tiene poder de injerencia en las otras unidades ministeriales?

La consideración analítica de los 9 atributos permite problematizar acerca de las 4 dimensiones de relevancia de la acción de gobierno del gabinete y sus carteras: (D1) capacidad de gestión, (D2) capacidad de distribución discrecional, (D3) capacidad política y (D4) capacidad organizacional.

El concepto de importancia ministerial (VD) surge de la articulación de las siguientes proposiciones:

1. Un ministerio es importante cuando tiene capacidad para ejecutar políticas públicas relevantes.
2. Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales para distribuir recursos discrecionalmente.
3. Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales para influir en la agenda política.
4. Un ministerio es importante cuando tiene capacidades diferenciales de interferencia interministerial.

A la luz del caso dominicano, este trabajo justifica empíricamente la consistencia de la medida categorizadora propuesta, evidenciando que las dimensiones analíticas son válidas, necesarias y suficientes para capturar la importancia intrínseca de las carteras. La comparación con otras medidas muestra que es más exhaustiva en la comprensión del fenómeno.

Respecto a los datos y el método, para categorizar la relevancia ministerial en la República Dominicana utilizamos los datos de la iniciativa colaborativa *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018), que tiene como objetivo el estudio de las dinámicas de formación y funcionamiento de los gabinetes ministeriales en los distintos escenarios del presidencialismo latinoamericano. Esta base, elaborada por un equipo de expertos nacionales, recoge información relativa a la composición de los gabinetes desde 1978 a la actualidad, con detalle del perfil, afiliación y trayectoria de los titulares de sus carteras.

La operacionalización de las 4 dimensiones del modelo resulta de la valoración de datos observables y la evaluación de expertos.<sup>8</sup> Respecto a los primeros, estos proceden de fuentes oficiales como la Dirección General de Presupuesto (Dige-pres), el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), las memorias institucionales de los ministerios de cada año fiscal, los informes de la Cámara de Cuentas, o el discurso anual de Rendición de Cuentas del presidente ante el Congreso Dominicano, entre otras. También se ha considerado el marco legal vigente establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12, la Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06 (Congreso Nacional, 2006) y sus reglamentos operativos. Para captar la importancia de los réditos de la negociación y el juego de la política más allá del marco institucional y normativo, se opta por la estrategia de colaboración intensiva de expertos. La codificación de la valoración resultante permite clasificar las veintidós carteras ministeriales de la etapa danilista siguiendo una escala de medición ordinal de tres categorías: “relevancia ministerial alta”, “moderada” y “poca o nula relevancia”. El detalle de fuentes primarias y secundarias utilizadas para la operacionalización del modelo se recogen en la bitácora/país.

Puesto que en esta investigación no se tienen en cuenta actores ministeriales ni situaciones del juego político concreto, la etiqueta valora los atributos intrínsecos desde una perspectiva amplia y abstracta. Aunque la metodología propuesta permite captar variaciones temporales, la similitud política, funcional y estratégica de las dos administraciones de Danilo Medina obliga a otorgar un único valor por ministerio y periodo de estudio (2012-2020). No obstante, y en aras de una mayor comprensión

<sup>8</sup> La selección de los ocho expertos nacionales consultados se realizó atendiendo a su trayectoria profesional en el ámbito de la alta gestión pública, partidista y académica. Sus evaluaciones están basadas en la evidencia y juicios informados sobre la administración pública y la gestión ministerial en el marco de su actividad profesional en el país.



analítica, el texto refiere al periodo leonelista anterior (2008-2012) o al actual gobierno de Luis Abinader (2020-2024) para significar los cambios o continuidades.

Para jerarquizar las carteras en las administraciones estudiadas convertimos la escala categórica nominal en numérica (alta=3; moderada=2; poca/nula=1) y calculamos un valor único por ministerio con el que se construye el ranking de relevancia ministerial. Este ejercicio permite comparar los hallazgos derivados del modelo analítico propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) con los obtenidos utilizando, para el caso dominicano, otras medidas jerarquizadoras como la elaborada por Druckman y Warwick (2005).

## ANÁLISIS EXPLORATORIO

### Evaluación cualitativa de la relevancia ministerial: categorización

D1: Capacidad de gestión: estrategia, recursos e impacto.

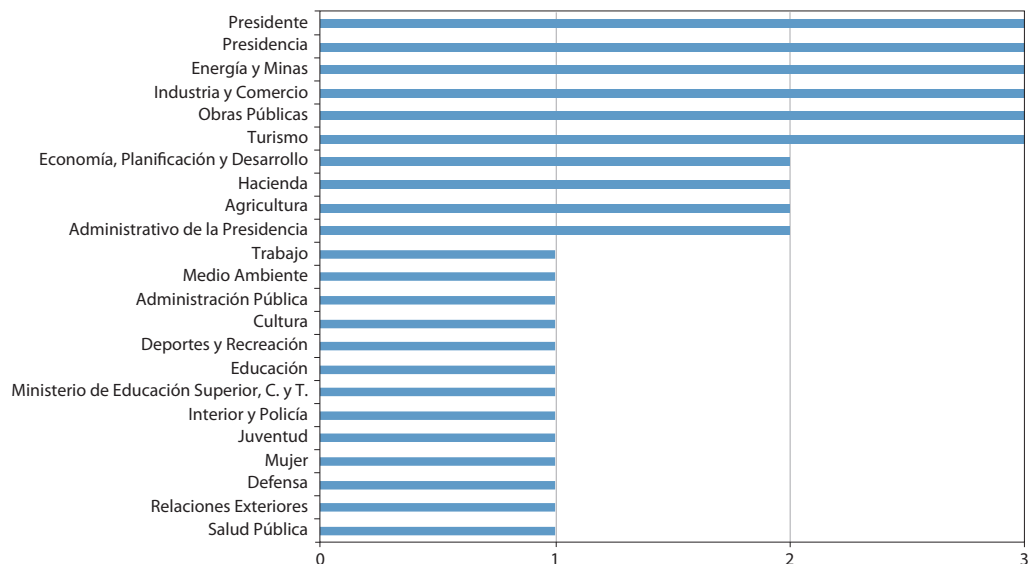
*¿Cuán estratégica es la política pública que gestiona la cartera para el gobierno de turno?*

Intervenir en la gestión de las políticas es una de las funciones básicas del gobierno en la que participan los jefes ministeriales implementando los lineamientos generales (Blondel y Thiebault, 1991). Para el caso dominicano, se aprecian dos grupos de Ministerios con relevancia alta en función de si gestionan políticas de gobierno —con impacto político inmediato— o políticas de Estado, cuya racionalidad y eficiencia de largo plazo siguen las directrices estratégicas que marcan los intereses nacionales y no los partidistas.

Respecto a la gestión de las políticas de Estado, destacan por su relevancia alta ministerios al frente de los tres sectores clave en la estrategia productiva del país: la minería, el turismo y la exportación. En 2016, la economía dominicana creció a un ritmo de 6.6 por ciento gracias al dinamismo de la industria minera. En 2018, la inversión extranjera directa en la minería alcanzó 18 por ciento, por encima de las finanzas, electricidad, telecomunicaciones, zonas francas y turismo, y sus recaudaciones fiscales representaron el 3.36 por ciento de los ingresos fiscales (BEM, 2019).<sup>9</sup> Por su parte, la industria de Zona Franca representa el 3.2 por ciento del producto interno bruto (PIB), acaparando más de 50 por ciento de las exportaciones, 10 por ciento de la inversión extranjera acumulada y 12 por ciento del empleo formal privado, siendo además uno de los grandes contribuyentes de la Tesorería de la Seguridad Social (Adozona, 2012). De igual manera, el turismo es una de las principales fuentes de divisas del país que aporta el 9.7 por ciento del PIB y, por tanto, clave para su balanza comercial.

En la gestión de las políticas de gobierno, destacan el Ministerio de la Presidencia y el de Obras Públicas. Sus titulares gestionan programas y políticas a través de

<sup>9</sup> Pueblo Viejo y Falconbridge son las principales mineras que operan en el país. Entre 2010-2016, las exportaciones de oro, ferróníquel, cobre, plata, bauxita y zinc alcanzaron los USD\$6 519 millones.

**GRÁFICA 1.** Capacidad de gestión: estrategia

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

los cuales reclamar —para sí mismo o para el partido— el rédito de la asignación de los bienes públicos.

El Ministerio de la Presidencia es el brazo político y técnico del presidente con el que conforma el gabinete decisorio en términos operativos, y asume funciones esenciales de otros ministerios. Tal es el caso de la asistencia social, cuyos programas focalizados (PTC) son gestionados por el Gabinete de Coordinación de las Políticas Sociales, dependiente de Vicepresidencia. El Ministerio de la Presidencia también ha gestionado programas con gran rédito político en el ámbito agrario propios del Ministerio de Agricultura. Es el caso del programa “Visitas Sorpresas”, implementado por Danilo Medina desde el año 2016 con gran éxito y acogida popular. Cada domingo, el presidente se presentaba en una comunidad para hacer entrega oficial de un crédito blando a una asociación de agricultores. En los dos cuatrienios estudiados, se realizaron 290 visitas sorpresas con un presupuesto programado de 1 103 millones de dólares (Digepres, 2020).

La importancia estratégica del Ministerio de Obras Públicas también tiene una lectura en clave de política nacional. Se trata de una cartera fundamental en términos de estrategia electoral (son tradicionales los asfaltados de calles como incentivo y premio a la movilización) y de carrera política (aporta gran visibilidad al ministro, cuya gestión se convierte en la mejor campaña electoral para aspirar a presidente o vicepresidente). En las elecciones generales de junio de 2020, en pleno estado de alarma, el ministro de Obras Públicas Gonzalo Castillo y candidato danilista a la Presidencia, recibía el 16.77 por ciento de los 44 370 904 828 millones de pesos des-

tinados a solventar las consecuencias sociales, laborales y sanitarias de la pandemia, frente al 10.56 por ciento que obtuvo el Ministerio de Salud Pública para los mismos fines. La omnipresencia del ministro Gonzalo Castillo gestionando estos fondos durante su campaña presidencial fue denunciada por la oposición, invisibilizada por las restricciones de movilidad del toque de queda (Benito, 2020).

Los encargados de diseñar la política económica (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), la política fiscal (Hacienda), y el brazo administrativo del gabinete decisorio (Ministerio Administrativo de la Presidencia), tienen una importancia moderada en sus capacidades estratégicas. En esta categoría también se ubica el Ministerio de Agricultura, un sector que contribuye significativamente a la economía nacional (5.4% PIB); genera el 13 por ciento de los empleos y aporta el 80 por ciento de los alimentos del consumo local (JAD, 2020). Destacan por su poca relevancia estratégica el Ministerio de Relaciones Exteriores o el de Educación, que como se verá en las siguientes secciones, resultan, sin embargo, claves para la acción de gobierno en sus capacidades políticas y discrecionales.

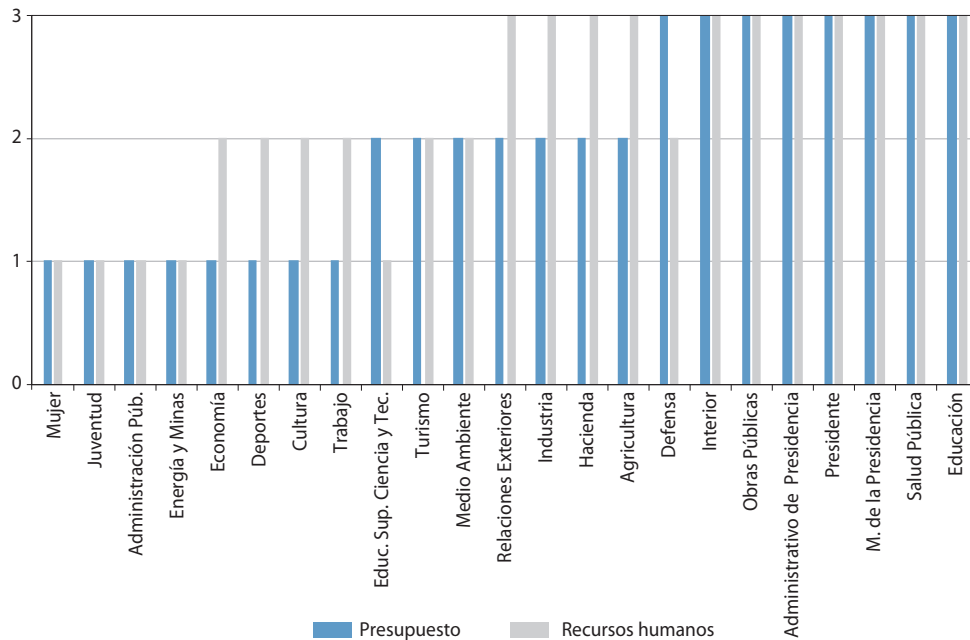
### *¿Son adecuados los recursos del ministerio para desempeñar su política pública?*

El presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno e indicador de sus prioridades programáticas. Para la actuación financiera, el ministerio se sirve de una nómina de empleados para implementar la política encomendada. Ambas dotaciones reflejarían la relevancia de los ministerios en el gabinete. Como muestra la gráfica 2, según la dotación financiera (Digepres, 2020), los cinco (5) Ministerios con las partidas más elevadas en las Administraciones de Danilo Medina fueron: Educación, Salud Pública, Presidencia, Obras Públicas, Interior y Policía.<sup>10</sup> En cuanto a recursos humanos (SAPS, 2019), también los ministerios de Educación, Salud Pública y Presidencia fueron las carteras con mayor número de empleados, seguidas de Agricultura y Obras Públicas.<sup>11</sup> Si bien Salud y Educación son los rubros que se llevan la mayor parte del presupuesto y funcionarios en la comparativa latinoamericana, el país sigue ocupando los últimos puestos en porcentaje del PIB destinado a estas políticas (Cepal, 2000-2020). Resulta-

<sup>10</sup> Ranking de presupuesto en pesos dominicanos (Digepres, 2020): Educación, \$194 523 028 716; Salud, \$94 536 596 948; Presidencia, \$67 553 913 169; Obras Públicas, \$43 235 726 052; Interior, \$39 178 249 860; Defensa, \$33 257 024 285; Hacienda, \$23 041 789 377; Educación Superior, \$15 813 237 287; Medio Ambiente, \$15 267 251 691; Agricultura, \$13 185 367 268; Exteriores, \$10 249 737 660; Turismo, \$9 117 856 367; Industria, \$7 663 177 249; Economía, \$4 093 497 050; Deportes, \$3 000 236 939; Cultura, \$2 845 294 104; Trabajo, \$2 584 916 739; Energía, \$1 418 222 023; Administración Pública, \$1 133 583 046; Mujer, \$808 551 026; Juventud, \$718 371 561.

<sup>11</sup> Ranking de empleados (SAPS, 2019): Educación, 204 723; Salud, 70 471; Presidencia, 18 924; Agricultura, 8 126; Obras, 7 607; Industria, 5 896; Exteriores, 4 848; Hacienda, 4 329; Interior, 4 076; Medio Ambiente, 3 717; Deportes, 3 446; Cultura, 2 321; Turismo, 1 949; Economía, 1 683; Defensa, 1 484; Trabajo, 1 339; Educación Superior, 960; Mujer, 596; Administración Pública, 467; Juventud, 425; Energía, 315.

**GRÁFICA 2.** Capacidad de gestión: presupuesto y personal



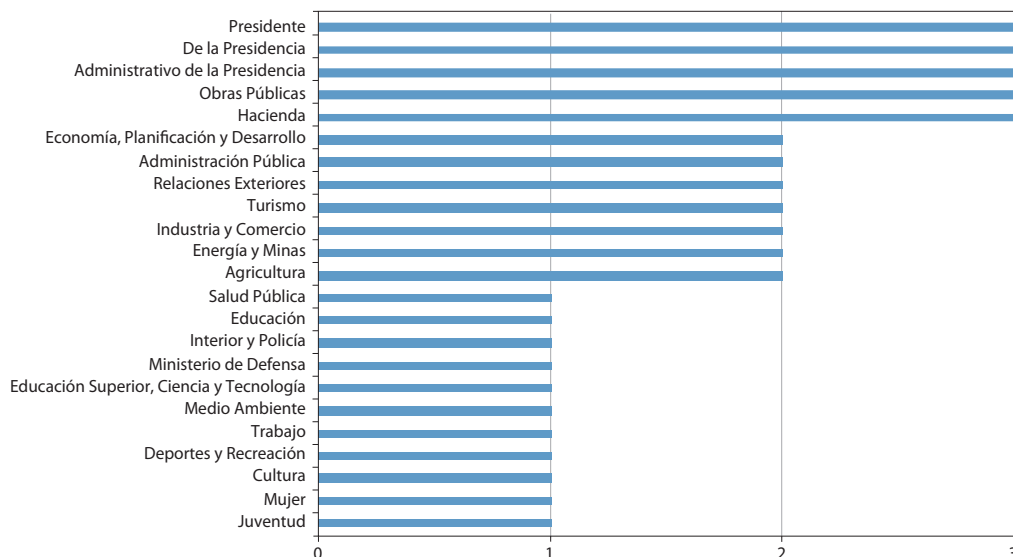
Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

ta significativo que Agricultura tenga más empleados que la suma de policías y militares en la nómina de los ministerios de Interior y de Defensa. De igual manera, el Ministerio de Administración Pública contaba en 2019 con apenas 467 empleados, mientras que el Ministerio de la Mujer operaba con 596. Un desequilibrio que apunta al peso del patronazgo en las agencias dominicanas.

Respecto a las capacidades técnicas, legales e institucionales necesarias para la eficacia y eficiencia de las políticas (gráfica 3), el núcleo presidencial decisorio (Ministerios de la Presidencia), su soporte económico (Hacienda) y político (Obras Públicas), contarían con los recursos *de iure* y *de facto* para el ejercicio de sus funciones. En la categoría moderada se encuentran los cuatro sectores productivos (Turismo, Industria, Minas y Agricultura) y su planificación (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo); además del Ministerio de Administración Pública y el de Exteriores. Los programas de asistencia técnica financiados por la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea y otros donantes internacionales, han contribuido a mejorar las capacidades técnicas del Ministerio de Administración Pública, especialmente en el monitoreo de la gestión municipal (Sismap).<sup>12</sup> En el caso de Exteriores, la emigración dominicana —y el peso del voto de los residentes en el

<sup>12</sup> Véanse indicadores de desempeño del Sistema de Monitoreo. Disponible en: <https://sismap.gob.do/> [fecha de consulta: 26 de enero de 2016].

**GRÁFICA 3.** Capacidad de gestión: recursos



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

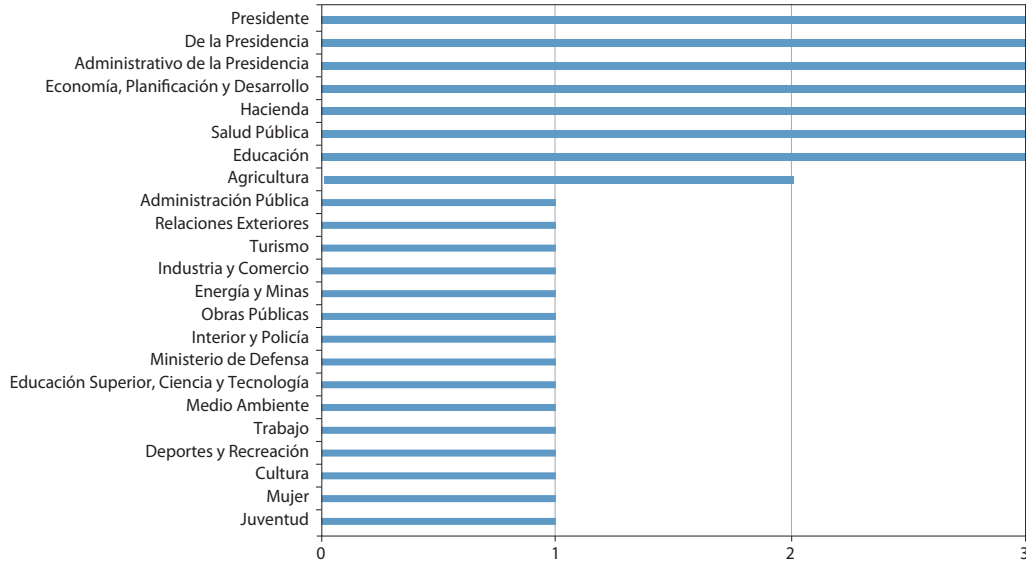
exterior— ha fortalecido la red logística de este ministerio que, como se analizará en el apartado dedicado a la capacidad discrecional, es utilizada para la movilización electoral y el patronazgo. Resulta significativa la escasa relevancia de las capacidades de los ministerios de Salud y Educación a pesar de contar con el presupuesto y la nómina más elevados del gabinete. En el caso de Educación, la falta de escuelas, la deficiente formación docente y la irregular implantación de la jornada escolar extendida son las principales carencias que inciden en la eficiencia de la política educativa en el país.<sup>13</sup>

### ¿Cuánto impacto directo tienen las políticas públicas de los ministerios?

En cuanto a la extensión de las políticas, la gráfica 4 muestra que el mayor impacto en la asignación de bienes y servicios públicos corresponde al núcleo ministerial presidencial, su brazo económico (Hacienda) y planificador (Economía, Planificación y Desarrollo). El Ministerio de Educación y el de Salud también destacan por el gran impacto de sus políticas. Actualmente, 73 por ciento de los dominicanos está cubierto por el Seguro Familiar de Salud y tiene acceso al programa de medicamentos subsidiados Promese/CAL, mientras que la cobertura de la educación secundaria alcanza el 64 por ciento (ONE, 2019).

<sup>13</sup> En 2018, 7.7 por ciento de los dominicanos mayores de 15 años no sabía leer ni escribir. En 2015 el analfabetismo en mujeres jóvenes alcanzaba 41.2 por ciento, y solo 15.4 por ciento de la población que ingresaba al sistema educativo llegaba a la Universidad (ONE, 2019).

**GRÁFICA 4.** Capacidad de gestión: impacto directo



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

En la categoría de relevancia moderada se ubica el Ministerio de Agricultura. De la producción agrícola, 80 por ciento se destina al consumo nacional y el gobierno controla su comercialización a través del Instituto de Estabilización de Precios (Inespre). Con esta política de fijación de precios y mercados populares, el gobierno garantiza el acceso a la canasta básica a las clases populares. En 2019, el presidente Medina emitió el Decreto núm. 168-19 para asegurar que las compras de los programas para combatir la pobreza y la alimentación escolar, se hicieran exclusivamente a productores y cooperativas locales.

Destaca la escasa importancia del Ministerio de Trabajo en la República Dominicana, reflejo de la especial naturaleza de su mercado laboral que cuenta con 43.5 por ciento de empleo informal (ONE, 2019) y uno de los salarios mínimos más bajos de la región junto con Bolivia y El Salvador (OIT, 2011). La atomización sindical dificulta la interlocución y acción colectiva, atrapadas en una lucha clientelar entre gremios por conseguir favores públicos, que, hasta la fecha, monopolizan los sindicatos del transporte. En la administración peledéista de Leonel Fernández (2008-2012) esta cartera recayó en el partido Alianza por la Democracia (APD), y en la actual administración del PRM (2020-2024) en manos del Revolucionario Social Demócrata (PRSD). De igual manera, el papel poco relevante del Ministerio de Administración Pública evidencia el desafío de la institucionalización de la carrera civil. En 2012, solo el 10 por ciento de los servidores públicos eran inamovibles y apenas el 0.04 por ciento de los 479400 funcionarios del gobierno central había accedido por concurso (MAP, 2012).

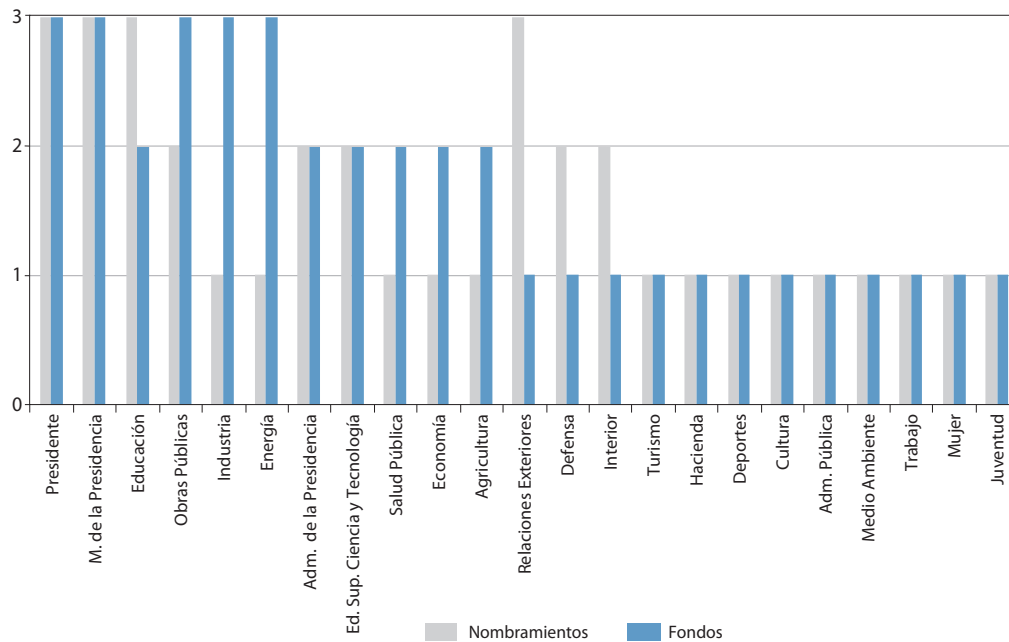
D2: Capacidad de distribución discrecional: fondos y cargos

*¿Puede el titular del ministerio asignar discrecionalmente dinero y empleos?*

La República Dominicana ha ocupado históricamente los primeros puestos de la escala de patronazgo en América Latina (Lapop, 2010), situándose en la comparación mundial entre los tres más clientelares junto a Senegal y Mongolia (Kitschelt y Kselman, 2011). El Estado dominicano es uno de los principales empleadores del país y la promesa de un empleo —real o ficticio, como las populares “botellas”— constituye un poderoso incentivo en la movilización interpartidista no programática.

Como muestra la gráfica 5, destacan por su capacidad alta para la designación discrecional, el Ministerio de la Presidencia, Educación y Relaciones Exteriores. El jefe del Ejecutivo puede nombrar por decreto todos y cada uno de los puestos de la burocracia dominicana (art. 128 Constitución), y renovar cada cuatrienio la plantilla de funcionarios. En el caso del Ministerio de Educación, su facultad reside en el nombramiento del personal directivo de los 108 distritos educativos, con gran poder en el control del personal y suplidores de las escuelas del distrito. El poder de nombramiento convirtió al Ministerio de Relaciones Exteriores en una de las principales fuentes para el patronazgo, y a la República Dominicana, en uno de los países con la representación diplomática formal más numerosa y con personal no

**GRÁFICA 5.** Capacidad discrecional: fondos y nombramientos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

acreditado (sin funciones) ante las embajadas anfitrionas.<sup>14</sup> El partido aliado manejaba los empleos en el propio ministerio, situado en Santo Domingo y en sus oficinas consulares de Europa y Estados Unidos. Una red al servicio del intercambio clientelar y la movilización política de los más de dos millones de dominicanos residentes en el exterior, y que representan el 7.9 por ciento del censo electoral. Durante el primer año de gobierno Abinader, solo la limpieza de la nómina en la sede central del ministerio redujo en \$126 millones de pesos dominicanos el presupuesto de la plantilla, que pasó de 4 309 a 1 934 empleados en 2021.

En el grupo con capacidad moderada en la designación de cargos destacan los ministerios de Interior y Policía, y el de Defensa. Ambas carteras se han caracterizado por la prodigalidad en la concesión de ascensos y honores. En la última semana de gobierno, antes del traspaso de poderes, el presidente Medina emitió varios decretos de promoción para miembros de la carrera militar y policial, entre los que figuraban familiares del equipo de gobierno y dirigentes del PLD.<sup>15</sup>

Respecto a la asignación discrecional de fondos, además del Ministerio de la Presidencia, las carteras de Energía, Industria y Obras Públicas cuentan con gran capacidad para repartir dinero. Las dos primeras utilizan la legislación de regímenes especiales para identificar las personas físicas, empresas y sectores beneficiarios de exenciones y tratos de favor. Por esta vía, la Hacienda dominicana ha dejado de percibir \$220 868 millones pesos dominicanos (5.1% del PIB) en concepto de gastos tributarios (Digepres, 2019). Por su parte, el vehículo para la asignación discrecional de fondos del Ministerio de Obras Públicas ha sido la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE). Los escándalos de corrupción en la asignación de contratos y sobrecostos que rodearon a esta agencia durante los gobiernos peledeístas, llevaron al presidente Abinader a decretar su cierre en 2020.<sup>16</sup>

En la categoría moderada, destacan el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en la asignación particularista de becas de estudio; Salud, con el habitual desvío de fondos públicos a fundaciones privadas; y el Ministerio de Agricultura, a través del Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), el Banco Agrícola y, principalmente, a través del Instituto Agrario Dominicano (IAD). Durante los gobiernos de Danilo Medina, esta institución otorgó más de 60 000 títulos de propiedad cuya concesión estuvo salpicada por la sombra del clientelismo y la corrupción.

### D3: Capacidad política

*¿Qué titulares tienen mayor capacidad de intervenir en la agenda nacional?*

Las amplias facultades del primer mandatario dominicano, propias de un país hiperpresidencialista informal, minimizan el poder colegiado del Consejo de Ministros,

<sup>14</sup> Véase Olivo (2014) sobre empleos ficticios y familiares en embajadas.

<sup>15</sup> Véanse decretos núms. 263-20 y 264-20.

<sup>16</sup> Véase Polanco (2017) sobre OISOE.

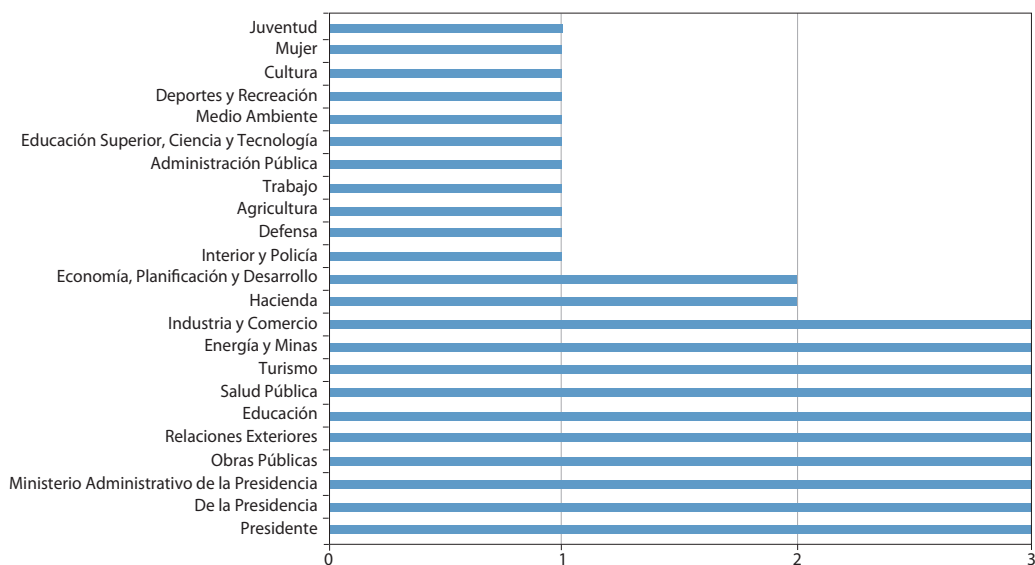


cuya existencia es testimonial. El jefe del Estado cuenta con la estructura decisio-  
nal y operativa que le brinda el Ministerio de la Presidencia para ejecutar sus deci-  
siones, y con el poder negociador del Ministerio Administrativo, que tiene entre sus  
funciones ejercer como interlocutor con los agentes sociales y económicos del país.  
Este anillo presidencial desempeñaría la función básica de “hacer política”, en el  
sentido descrito por Luhman (1971).

Como muestra la gráfica 6, también con relevancia ministerial alta, las carteras de  
Turismo, Industria y Energía destacan por su poder de vinculación con actores po-  
líticos externos y élites extractivas, determinantes en el desarrollo productivo del  
país. La importancia del lobby hotelero en la política dominicana se remonta a la  
época de Joaquín Balaguer, en los inicios del desarrollo turístico nacional, cuando el  
empresario Fernando Rainieri, dueño del Grupo Punta Cana, fuera nombrado en  
1986 ministro de Turismo. El actual mandatario, Luis Abinader, es un importante  
empresario hotelero y encabezó la delegación de asuntos turísticos en la Comisión  
de Transición, designada por Danilo Medina para el traspaso de poderes tras las  
elecciones de 2020 que pusieron fin al ciclo hegemónico del PLD.

Igual peso ejerce el lobby empresarial en el Ministerio de Industria y Comercio,  
dada la importancia de la industria exportadora y de Zona Franca, una de las más  
grandes de la región latinoamericana y la que más empleos directos genera en el  
país. Esta cartera tiene un papel clave en la relación con la élite empresarial, fijan-  
do el precio de los combustibles y asignando exenciones y regímenes favorables.

**GRÁFICA 6.** Capacidad política



*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

Raquel Peña, actual vicepresidenta del gobierno Abinader (2020-2024), es accionista de la industria de Zona Franca, e Ito Bisonó, titular de la cartera, es un empresario perteneciente a la élite industrial de la próspera e influyente provincia de Santiago de los Caballeros. Resulta significativo que la primera reunión del Consejo de Ministros de la nueva administración Abinader se celebrase en esta ciudad y no en la capital Santo Domingo, en la sede de la Asociación para el Desarrollo y con la presencia de las principales organizaciones empresariales del país.<sup>17</sup>

La minería es una de las principales fuentes de ingresos en la República Dominicana. A pesar de ser una industria de gran tradición en el país, el Ministerio de Energía y Minas no fue creado hasta el año 2013 para atender los asuntos de este sector, que aporta el 1.2 por ciento del PIB nacional. En ese año, los ingresos mineros ascendieron un 156 por ciento respecto a 2012 (Social Capital Group, 2015). De igual manera, el lobby eléctrico dominicano representa el poder de los llamados “clientes ricos pero pobres en votos” (Kitschelt y Wilkinson, 2007) en la captura de la política nacional. El suministro de energía eléctrica en la República Dominicana está administrado por un conjunto de empresas estatales lideradas por la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), cuya gestión ha estado dominada por los intereses políticos, inversiones fallidas e ineficiencia del servicio. La obra estrella de las administraciones de Medina fue la construcción de la generadora eléctrica Punta Catalina, salpicada por sus vínculos con el entramado del escándalo Odebrecht, y con la que se pretende reconvertir el sector eléctrico dominicano.

Respecto a los actores nacionales, los ministerios de Educación y Salud Pública destacan por su capacidad diferencial de influir en la agenda política negociando y sorteando a los “veto players” (Tsebelis, 2002) de su gestión. Las aseguradoras privadas son los principales actores de veto del Sistema Nacional de Salud. A pesar de que la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (Siteal, 2012) ordena que el presupuesto sanitario supere el 3 por ciento del PIB, en 2019, apenas alcanzó el 1.8 por ciento del PIB, mientras que el gasto de bolsillo en salud de los hogares dominicanos representó el 2.7 por ciento del PIB (Adesa, 2019). En el Ministerio de Educación, tal como se expuso en el apartado dedicado a la capacidad presupuestaria y recursos humanos, su generoso presupuesto y abultada nómina de empleados alimentan el poder político y clientelar de esta cartera. Así, en la legislatura 2010-2016, el presidente de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) ejercía de legislador y presidente de la Cámara de Diputados. Un gremio con el que hay que contar para

<sup>17</sup> En el primer Consejo de Ministros del gobierno de Luis Abinader, celebrado el 13 de septiembre de 2020, participaron como invitados el director general del Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (Proindustria); el gerente general de la Empresa de Electricidad del Norte (Edenorte); el presidente de la Corporación Zona Franca Santiago; y los presidentes de la Asociación de Empresas de Zona Franca (AEZF); la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS); del Consejo para el Desarrollo Estratégico de Santiago (CDES); la Asociación de Industriales de la Región Norte (AIREN); y el de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago.

ganar elecciones y que representa el principal actor de veto a la profesionalización de la carrera docente.<sup>18</sup>

En el juego político interpartidario, el Ministerio de Relaciones Exteriores constituye una cartera clave en la gobernabilidad nacional. Este ministerio se ha otorgado tradicionalmente al partido aliado que hace ganar al oficialismo de turno. En las administraciones de Danilo Medina (2012-2020) el socialdemócrata PRD, aliado del oficialista PLD, recibió la cartera de Asuntos Exteriores, así como la recibiera el conservador PRSC en las también administraciones peledéistas de Leonel Fernández (2004-2012). La preferencia por esta cartera contradice la tesis de afinidad entre familias de partidos y orientación de las políticas defendida por Budge y Keman (1990), ya que no es el interés por trazar la hoja de ruta de la acción exterior y el liderazgo regional lo que el presidente cede a los aliados que garantizan el triunfo, sino el control del patronazgo. Por último, la laxitud y ausencia de límites del financiamiento privado de los partidos políticos de la legislación nacional convierte al Ministerio de Obras Públicas en un eslabón clave en la carterización del partido oficialista y su permanencia en el poder como partido dominante (Jiménez Polanco, 2016). Un proceso acentuado durante los más de 15 años que el Partido de la Liberación Dominicana ha gobernado el país, llegando a cooptar por esta vía al principal partido de la oposición, y controlando el intercambio instrumental de concesión de obras públicas a los financiadores de su campaña a través de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE).

Con relevancia moderada, el Ministerio de Economía y el de Hacienda son la contraparte financiera para la ejecución de las decisiones políticas que adoptan los titulares de las diez (10) carteras con mayor poder político identificadas.

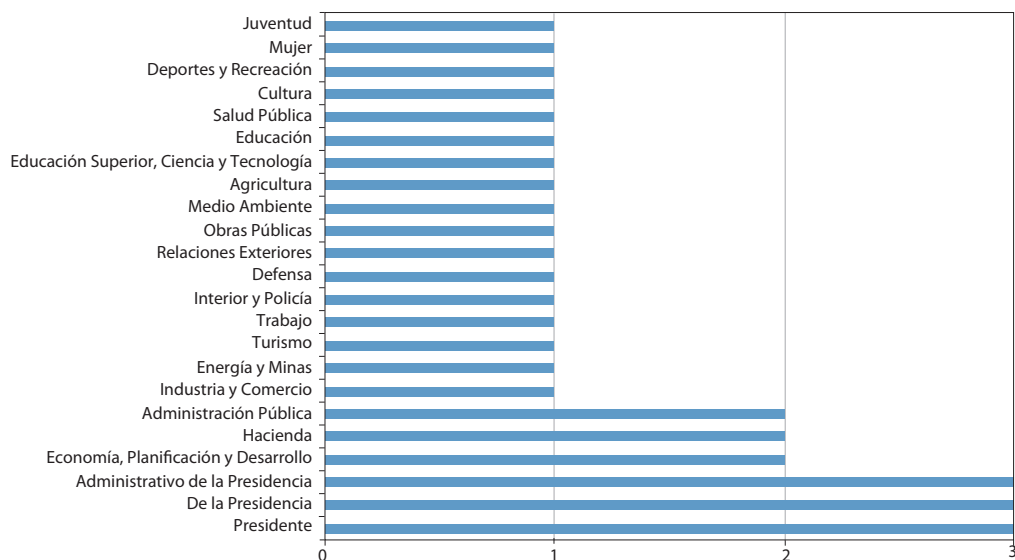
#### D4: Capacidad organizacional

*¿Qué carteras pueden interferir en el resto de unidades ministeriales?*

Respecto a la capacidad organizacional, el núcleo planificador que conforman los ministerios que dan soporte técnico y administrativo al poder presidencial evidencia que el gabinete dominicano está diseñado en torno a un centro organizador según la tipología de Martínez-Gallardo (2010), con capacidades significativamente superiores al resto. Un papel preponderante del CM en el diseño, evaluación de políticas y control de la agenda consagrado en la legislación, y reforzado por el personalismo caudillista del ejercicio del poder que caracteriza a la cultura política dominicana (Demos, 2005; Lapop, 2012).

Tras este centro organizador de naturaleza ejecutiva, destacan tres ministerios con una capacidad de injerencia moderada sobre el desempeño del resto de las

<sup>18</sup> En 2019, 80 por ciento de profesores dominicanos reprobó los exámenes de acceso a la carrera docente en el Concurso de Oposición.

**GRÁFICA 7.** Capacidad organizacional

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

carteras en materia de planificación (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), capacidad financiera (Ministerio de Hacienda) e institucionalización de los procesos administrativos (Ministerio de Administración Pública). Este último, y con el apoyo de la cooperación internacional, es el encargado de supervisar la implementación de los programas de profesionalización de la gestión y burocracia estatal para superar la tradicional informalidad administrativa (Pascal, 2013). Como vimos en el apartado dedicado a los recursos, resulta significativo el escaso número de empleados dedicados a cumplir este fin. Por su parte, el Ministerio de Economía y Planificación supervisa el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo de cara a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 en el país, estableciendo las directrices de la política para la protección de las personas, el planeta y el desarrollo sostenible (Ley núm. 1-2012). El brazo económico del poder presidencial es el Ministerio de Hacienda, responsable del diseño de la política fiscal y la formulación del presupuesto del que dispondrán las veintidós carteras.

### **Evaluación cualitativa de la relevancia ministerial: jerarquización**

Tras la integración de las mediciones individuales de las cuatro capacidades en un único valor agregado, se distinguen cuatro categorías de relevancia ministerial para clasificar las carteras que conforman el gabinete dominicano:

1. *Relevancia alta:* En este grupo se ubica el núcleo planificador de la acción de gobierno que acompaña al Presidente de la República Dominicana (Ministerio de

- la Presidencia y Ministerio Administrativo de la Presidencia); su brazo económico (Ministerio de Industria y Comercio) y fiscal (Ministerio de Hacienda); y dos carteras con gran peso en el tablero político electoral nacional (Obras Públicas y Educación).
2. *Relevancia moderada*: Con menor nivel de importancia, carteras que lideran la estrategia productiva del país (Ministerio de Turismo y Ministerio de Energía y Minas) y su planificación (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo); aquellas que gestionan políticas con mayor impacto directo en la población (Salud Pública y Agricultura); y carteras clave en el juego aliancista interpartidario que garantizan la gobernabilidad (Relaciones Exteriores). El Ministerio de Interior y Policía cierra esta categoría como cartera promedio en el gabinete dominicano.
  3. *Relevancia baja*: En este grupo se ubica el resto de las carteras que conforman el gabinete, encargadas de los asuntos de Defensa, Administración Pública, Medio Ambiente, Trabajo o Deportes.
  4. *Relevancia Nula*: Los ministerios de la Mujer y Juventud se clasifican como carteras irrelevantes en la acción de gobierno en la República Dominicana.

Durante los gobiernos de Danilo Medina (2012-2020), los socios de coalición no accedieron a ninguna de las carteras de importancia alta, pero controlaron dos de relevancia moderada (Exteriores y Minas), y una de relevancia nula para la acción de gobierno (Mujer). La composición del gabinete estuvo dominada por el peso de las facciones del partido oficialista en la lucha de poder entre los liderazgos danilista y leonelista. En el primer mandato de Danilo Medina (2012-2016) la facción leonelista controló, además de la Vicepresidencia, una cartera de relevancia alta (Educación), cuatro moderadas, cinco de relevancia baja, y una nula (Mujer). En el segundo mandato, junto a la Vicepresidencia, los seguidores de Leonel Fernández estuvieron al frente de una cartera importante (Industria y Comercio), una moderada (Turismo), y cuatro de relevancia baja.

En los últimos 20 años, los partidos aliados al oficialismo de turno han formado parte del gabinete dominicano principalmente como titulares de carteras con relevancia moderada y baja (cuadro 1). Solo las administraciones del PRD —y desde 2014 su nueva etiqueta partidaria PRM— han cedido a sus aliados ministerios importantes como el de Hacienda o el de Industria y Comercio.

Para jerarquizar las carteras en las administraciones estudiadas convertimos la escala categórica nominal en numérica (alta=3; moderada=2; poca/nula=1) y calculamos un valor único por ministerio con el que se construye el ranking de relevancia ministerial. Como muestra el cuadro 2, las carteras dominicanas se ordenan en un ranking de jerarquía que encabezan los dos ministerios presidenciales, en los puestos medios del listado estarían los asuntos de seguridad (Ministerio de Interior

**CUADRO 1.** Reparto de ministerios entre partidos aliados en la República Dominicana, 1990-2020

Administración	Alta	Moderada	Baja	Nula
Abinader I (PRM) 2020-2024	PRSC (Industria y Comercio)		PRSD (Trabajo)	
Medina II (PLD) 2016-2020		PRD (Exteriores)		PRD (Mujer)
Medina I (PLD) 2012-2016		PRSC (Exteriores) FNP (Energía y Minas)		
Fernández III (PLD) 2008-2012		PRSC (Exteriores)	APD (Trabajo)	
Fernández II (PLD) 2004-2008		PRSC (Exteriores)	APD (Trabajo)	
Hipólito I (PRD) 2004-2004	UD (Hacienda)	PRS (Interior y Policía)		
Balaguer III (PRSC) 1994-1996			PLD (Trabajo)	
Balaguer II (PRSC) 1990-1994			PLD (Trabajo)	

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos de *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018).

**CUADRO 2.** Ranking de importancia ministerial en la República Dominicana, 2012-2020

	Cartera	Promedio	Categoría
1	Presidente	3.00	Alta
2	Ministerio de la Presidencia	3.00	(+2)
3	Ministerio Administrativo de la Presidencia	2.67	
4	Ministerio de Obras Públicas	2.44	
5	Ministerio de Educación	2.22	
6	Ministerio de Industria y Comercio	2.11	
7	Ministerio de Hacienda	2.11	
8	Ministerio de Salud Pública	2.00	Moderada
9	Ministerio de Relaciones Exteriores	1.89	(+1.5)
10	Ministerio de Economía. Planificación y Desarrollo	1.89	
11	Ministerio de Turismo	1.78	
12	Ministerio de Energía y Minas	1.78	
13	Ministerio de Agricultura	1.78	
14	Ministerio de Interior y Policía	1.56	

**CUADRO 2.** Ranking de importancia ministerial en la República Dominicana, 2012-2020 (continuación)

	<b>Cartera</b>	<b>Promedio</b>	<b>Categoría</b>
15	Ministerio de Defensa	1.44	Poca (+1)
16	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	1.33	
17	Ministerio de Administración Pública	1.22	
18	Ministerio de Medio Ambiente	1.22	
19	Ministerio de Deportes y Recreación	1.11	
20	Ministerio de Cultura	1.11	
21	Ministerio de Trabajo	1.11	
22	Ministerio de la Mujer	1.00	Nula (=1)
23	Ministerio de la Juventud	1.00	

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos *Presidential Cabinets Project* (Camerlo y Martínez-Gallardo 2018). *Escala ordinal numérica:* poca/nula (1); moderada (2); alta (3).

y Policía, y Ministerio de Defensa), y se cierra con aquellos encargados de los derechos de grupos poblacionales específicos (Juventud y Mujer).

### Validación empírica de la medición: comparación

El índice desarrollado por Druckman y Warwick (2005) constituye la iniciativa más lograda e influyente de la agenda de investigación sobre importancia ministerial en el contexto parlamentario europeo. Siguiendo la metodología diseñada por estos autores, se elaboró el cuestionario cerrado y se administró a cuatro expertos nacionales requiriéndoles una estimación numérica única que especificase la distancia proporcional con una cartera de importancia promedio en las administraciones del presidente Medina (2012-2020).<sup>19</sup> Asimismo, los expertos consultados indicaron los criterios utilizados para tal valoración y las limitaciones que, en su opinión, esta estrategia tiene para capturar la importancia de cada ministerio en la República Dominicana. Con este primer ejercicio comparativo se pretende justificar la consistencia y utilidad de la medida de importancia ministerial propuesta en esta investigación. Como muestra el cuadro 3, las carteras dominicanas se ordenan en un ranking de jerarquía que encabezan los dos ministerios presidenciales y se cierra con el dedicado a los asuntos de la Mujer. El de Defensa es el que más consenso concita entre los expertos consultados como cartera de valor promedio.

<sup>19</sup> Se aplica una puntuación de “1” a ministerios cuya importancia sea igual a la de una cartera “promedio”. Cuando esté por encima o por debajo, su puntuación reflejará la proporción por la cual se desvía de la media. Si Finanzas es 50 por ciento más importante que una cartera promedio, obtiene 1.5 por ciento. Si Turismo tiene sólo dos tercios de la importancia de una cartera media, recibirá una puntuación de 0.67.

**CUADRO 3.** Índice Druckman y Warwick de importancia ministerial en la República Dominicana, 2012-2020

Cartera	Exp. 1	Exp. 2	Exp. 3	Exp. 4	Variación	Promedio	Categoría
1 Presidente							Alta (+1.5)
2 Ministerio de la Presidencia	1.50	1.90	1.90	1.90	0.20	1.70	
3 Ministerio Administrativo de la Presidencia	1.50	0.90	1.85	1.85	0.45	1.68	
4 Ministerio de Obras Públicas	1.50	1.70	1.85	1.80	0.15	1.65	
5 Ministerio de Hacienda	1.50	1.00	1.75	1.75	0.35	1.63	
6 Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	1.50	1.10	1.75	1.60	0.28	1.55	
7 Ministerio de Educación	1.30	1.80	1.60	1.75	0.23	1.53	
8 Ministerio de Salud Pública	1.00	1.30	1.00	1.70	0.33	1.35	Moderada (≤1.5)
9 Ministerio de Relaciones Exteriores	1.00	0.80	1.50	1.65	0.40	1.33	
10 Ministerio de Turismo	0.90	1.00	1.55	1.55	0.35	1.23	
11 Ministerio de Industria y Comercio	1.30	1.00	1.50	1.00	0.24	1.15	
12 Ministerio de Energía y Minas	0.60	0.40	1.50	1.50	0.58	1.05	
13 Ministerio de Defensa	1.00	1.00	1.00	1.00	0.00	1.00	
14 Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	1.00	1.20	1.00	1.00	0.10	1.00	
15 Ministerio de Interior y Policía	1.00	0.60	0.75	1.00	0.20	1.00	
16 Ministerio de Medioambiente							
17 Ministerio de Agricultura	0.80	0.30	1.00	1.00	0.33	0.90	Baja (+0.5)
18 Ministerio de Trabajo	0.80	0.40	1.00	1.00	0.28	0.90	
19 Ministerio de Administración Pública	0.50	0.70	1.60	1.00	0.48	0.75	
20 Ministerio de Cultura	0.70	0.10	0.75	0.75	0.32	0.73	
21 Ministerio de Juventud	0.50	0.20	0.40	0.50	0.14	0.50	Nula (-0.5)
22 Ministerio de Deportes y Recreación	0.50	0.20	0.30	0.45	0.14	0.48	
23 Ministerio de Mujer	0.50	0.10	0.40	0.40	0.17	0.45	

Fuente: Elaboración propia siguiendo la medición de Druckman y Warwick (2005).

Las mayores discrepancias se concentran en el grupo ministerial de relevancia moderada, con variaciones de 0.58 para los casos del Ministerio de Interior y el de Energía, y de hasta un 0.40 para el de Relaciones Exteriores. No se aprecian por el contrario variaciones significativas en la estimación de los ministerios con relevancia nula (Juventud, Mujer, Deportes). También en la categoría de relevancia baja, el Ministerio de Administración Pública concita valoraciones dispares entre los exper-



tos consultados. Esta dispersión de las valoraciones respecto a la media anuncia las dificultades identificadas en el cuestionario por los expertos consultados, quienes coincidieron en destacar que: *a)* no desagregar áreas de desempeño de cada oficina ministerial, *b)* la imposibilidad de capturar cambios debidos a coyunturas de gobierno, contextuales o de carrera política, y *c)* la libertad de elección de criterios ponderables, eran los principales inconvenientes para la estandarización y precisión valorativa del índice de Druckman y Warwick (2005) aplicado.

Respecto a la categorización, la comparación de ambas mediciones recogida en el cuadro 4 revela que la mayor afinidad se encuentra en la categoría de relevancia alta, con una coincidencia del 87.5 por ciento (7/8). Le sigue el grupo de ministerios ubicados en la categoría baja con una coincidencia de carteras de 75 por ciento (3/4); de 66.6 por ciento en el caso de los aquellos clasificados como irrelevantes (2/3); y de 62.5 por ciento (5/8) en la categoría de relevancia moderada. Estos datos revelan que la medida propuesta capta la esencia del fenómeno y valida los hallazgos consolidados en la literatura seminal de la *portfolio salience agenda*.

**CUADRO 4.** Comparación categorías y jerarquía ministerial en la República Dominicana, 2012-2020

Cartera	Camerlo y Martínez-Gallardo (2022)		Druckman y Warwick (2005)		Dif.
	Posición	Categoría	Posición	Categoría	
Presidente	1	Alta	1	Alta	0
Ministerio de la Presidencia	2	Alta	2	Alta	0
Ministerio Administrativo de la Presidencia	3	Alta	3	Alta	0
Ministerio de Obras Públicas	4	Alta	4	Alta	0
Ministerio de Educación	5	Alta	7	Alta	+ 2
Ministerio de Industria y Comercio	6	Alta	11	Alta	+ 5
Ministerio de Hacienda	7	Alta	5	Alta	- 2
Ministerio de Salud Pública	8	Moderada	8	Moderada	0
Ministerio de Relaciones Exteriores	9	Moderada	9	Moderada	0
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	10	Moderada	6	Alta	- 4
Ministerio de Turismo	11	Moderada	10	Moderada	- 1
Ministerio de Energía y Minas	12	Moderada	12	Moderada	0
Ministerio de Agricultura	13	Moderada	17	Baja	+ 4
Ministerio de Interior y Policía	14	Moderada	15	Moderada	+ 1
Ministerio de Defensa	15	Baja	13	Moderada	- 2

**CUADRO 4.** Comparación categorías y jerarquía ministerial en la República Dominicana, 2012-2020 (continuación)

Cartera	Camerlo y Martínez-Gallardo (2022)		Druckman y Warwick (2005)		Dif.
	Posición	Categoría	Posición	Categoría	
Ministerio Educ. Superior, Ciencia y Tecnología	16	Baja	14	Moderada	- 2
Ministerio de Administración Pública	17	Baja	19	Baja	+ 2
Ministerio de Medio Ambiente	18	Baja	16	Moderada	- 2
Ministerio de Deportes y Recreación	19	Baja	22	Nula	+ 3
Ministerio de Cultura	20	Baja	20	Baja	0
Ministerio de Trabajo	21	Baja	18	Baja	- 3
Ministerio de la Mujer	22	Nula	23	Nula	+ 1
Ministerio de la Juventud	23	Nula	21	Nula	- 2

*Fuente:* Elaboración propia.

Las mayores discrepancias se observan en la jerarquización que resulta de la aplicación de ambas medidas con una similitud del 34.7 por ciento (8/23). Si bien ambas ubican en los asuntos de seguridad nacional los ministerios promedio, Defensa ocupa tal posición en el índice y, según nuestra medida, el ministerio promedio es el de Interior y Policía. Así, el índice de Druckman y Warwick sobredimensiona el papel de ministerios como el de Trabajo y el de Planificación, y se subestiman las capacidades discrecionales de carteras relevantes en el gabinete dominicano como Agricultura e Industria y Comercio, entre otras.

Estos resultados confirman la validez de la aproximación metodológica propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), enriqueciendo la literatura sobre enfoques y técnicas para medir la relevancia ministerial en los diferentes escenarios del presidencialismo latinoamericano. La medida propuesta permite una mayor precisión en la valoración desagregada de los atributos y su interacción en el particular y complejo escenario nacional, más allá del presupuesto o el número de beneficiarios de las políticas implementadas por el gabinete de gobierno.

## CONCLUSIONES

¿Cuáles son los atributos que determinan la importancia ministerial en las Administraciones de Danilo Medina?

A partir del esquema analítico propuesto por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022), este estudio de caso categoriza la capacidad organizacional, gestión estratégica, discrecional, y política de los ministerios dominicanos. La codificación de la valoración, basada en datos observables y la evaluación de expertos, permite cate-

gorizar y elaborar un ranking de importancia liderado por el Ministerio de la Presidencia y su homónimo Administrativo, como brazos técnicos y ejecutivos del primer mandatario. En tercer lugar, el Ministerio de Obras Públicas destaca por su capacidad discrecional para asignar fondos, siendo además una cartera para delfines presidenciables por su gran visibilidad electoralista. Le sigue en importancia Educación, con el presupuesto más alto del gabinete y la nómina de empleados más numerosa. Ambas circunstancias alimentan el gran poder político y clientelar de esta cartera, que suele recaer en dirigentes sindicales afines al gobierno de turno para controlar el patronazgo en los distritos escolares.

Con un presupuesto y nómina treinta veces menor que el de Educación, el Ministerio de Industria y Comercio se sitúa en quinto lugar del ranking, dado el peso de la industria exportadora y de Zona Franca en el país, una de las más grandes de la región y la que más empleos directos genera. Esta cartera desempeña un papel clave en la relación con el lobby empresarial, fijando el precio de los combustibles y asignando exenciones y regímenes favorables. El Ministerio de Hacienda cierra este grupo de carteras de importancia alta para el gobierno dominicano, encargado de diseñar la política fiscal, formular el presupuesto y aprobar las contrataciones públicas.

A este núcleo ejecutivo/financiero y político de la acción de gobierno en la República Dominicana le siguen en importancia siete ministerios de relevancia moderada. Este grupo está integrado por carteras que lideran la estrategia productiva del país (Turismo, Energía y Minas) y su planificación (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), las que gestionan políticas con mayor impacto directo (Salud Pública y Agricultura) e instrumentales en la negociación aliancista (Relaciones Exteriores). En la categoría de relevancia baja se ubicaría el resto de las carteras del gabinete dominicano, y cerrarían el ranking los ministerios de Juventud y Mujer, con relevancia nula. La escasa importancia de estas carteras dedicadas a promover los derechos de estos grupos poblacionales, evidencia la brecha en la representación descriptiva y sustantiva (Pitkin, 2014) que enfrenta el país.

En los últimos 20 años, los partidos aliados del oficialismo en turno han formado parte del gabinete dominicano principalmente como titulares de carteras de relevancia moderada y baja. Durante los gobiernos de Danilo Medina (2012-2020), los socios de coalición no accedieron a ninguno de los ministerios de importancia alta, pero controlaron dos de relevancia moderada para la acción de gobierno (Exteriores, Energía y Minas), y uno de relevancia nula (Mujer). La composición de ambos gabinetes estuvo dominada por el peso de las facciones danilista y leonelista en el seno del Partido de la Liberación Dominicana.

La validación empírica de la medición propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) —y su comparación con otras consolidadas e influyentes como el índice de Druckman y Warwick (2005)— confirma la consistencia del concepto de importancia ministerial defendido en esta investigación. La desagregación de atri-

butos permite una mayor precisión en el estudio del fenómeno y capta la complejidad de la interacción de las cuatro capacidades en cada uno de los escenarios del presidencialismo latinoamericano. Este primer trabajo de análisis conceptual ilustra la potencialidad de la base de datos *Presidential Cabinets Project* en futuras agendas de investigación para explicar la formación y el funcionamiento de los gabinetes, sus variaciones temporales e influencia del perfil sociodemográfico, socialización política y trayectoria de quienes los componen. En clave nacional, el diagnóstico de la importancia ministerial de las administraciones de Medina (2012-2020) permitirá identificar cambios y continuidades respecto a gestiones pasadas y actuales, así como la comparación con países vecinos con los que la República Dominicana comparte rasgos de diseño institucional. **Re**

## REFERENCIAS

- Adesa (Alianza por el Derecho a la Salud) (2019), *Atención primaria en salud: Situación y retos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Adesa.
- Adozona (Asociación Dominicana de Zonas Francas) (2016), *Estadísticas*, disponible en: <https://adozona.org/> [fecha de consulta: 19 de marzo de 2016].
- Banco Central de la República Dominicana (2020), *Estadísticas*, disponible en: <https://www.bancentral.gov.do/> [fecha de consulta: 23 de diciembre de 2019].
- BEM (Barómetro de Energía y Minas) (2019), *Estadísticas*, Dirección de Estadísticas e Investigaciones, disponible en: <https://mem.gob.do/barometro/> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020].
- Benito Sánchez, A.B. (2015), “Pactos, alianzas electorales y trashumancias: Patrones de la cooperación estratégica en el sistema de partidos de la República Dominicana”, *Política y Gobierno*, XXII(1), pp. 87-123.
- Benito Sánchez, A.B. (2016), “Del pacto al compadrazgo: El ‘Arreglismo’ en la política dominicana”, *Panoramas*, 16(3), disponible en: <http://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/> [fecha de consulta: 25 de mayo de 2020].
- Benito Sánchez, A.B. (2020), “Se fueron en 2020: Fin de ciclo y alternancia en la República Dominicana”, *Estudios de Política Exterior*, disponible en: <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2020].
- Benito Sánchez, A.B. y A. Mateos (2021), “Acciones legislativas para enfrentar la pandemia covid-19 en la República Dominicana”, *Revista E-Legis*, 13(4), pp. 119-163.
- Blondel, J. y J.L. Thiebault (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-11395-8>.
- Budge, I. y H. Keman (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press.
- Camerlo, M. y C. Martínez-Gallardo (2018), *Presidential Cabinets Project*, disponible en: <https://www.presidentialcabinets.org/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2020].
- Camerlo, M. y C. Martínez-Gallardo (2022), “¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis”, *Política y Gobierno*, XXIX(1).
- Carlin, R., M. Singer y E. Zechmeister (2015), *The Latin American Voter, Pursuing Representation and Accountability in Challenging Context*, Ann Arbor, University Michigan Press, DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.8402589>.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Estadísticas*, disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/> [fecha de consulta: 2 de julio de 2019].
- Congreso Nacional (2006), Ley de Planificación e Inversión Pública de la República Dominicana, Ley núm. 498-06, *Gaceta Oficial República Dominicana*.
- Congreso Nacional (2012), Ley Orgánica de la Administración Pública de la República Dominicana, Ley núm. 247-12, *Gaceta Oficial República Dominicana*.
- Congreso Nacional (2020), Ley que modifica la Ley 506-19 de Presupuesto General del Estado 2020, Ley núm. 68-2020, *Gaceta Oficial República Dominicana*.
- Constitución de la República Dominicana (2010), *Gaceta Oficial República Dominicana*.
- Demos (2005), *Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia*, Santo Domingo, PUCMM-CUEPS.
- Digepres (Dirección General de Presupuesto) (2020), *Estadísticas*, disponible en: <http://www.digepres.gob.do/> [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2020].
- Druckman, J. y P. Warwick (2005), “The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 44(1), pp. 17-42, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00217.x>.
- Duarte, I. y R. Espinal (2008), “Reformas políticas en América Latina: República Dominicana”, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, UNAM-IDEA, pp. 864-904.
- Espinal, R. (2010), “Matemática del transfuguismo”, *Periódico Hoy*, 30 de marzo, disponible en: <http://www.hoy.com> [fecha de consulta: 4 de mayo de 2019].
- García Montero, M. (2007), “La actividad legislativa en América Latina: Sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, 17(2), pp. 1-31.
- Hartlyn, J. (1998), *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- JAD (Junta Agroempresarial Dominicana) (2020), *Estadísticas*, disponible en: <https://jad.org.do/es/> [fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020].
- Jiménez Polanco, J. (1999), *Los partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, Centenario.
- Jiménez Polanco, J. (2016), “La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel”, *RIPS*, 15(2), pp. 9-28, DOI: <https://doi.org/10.15304/rips.15.2.3683>.
- Kitschelt, H. y D. Kselman (2011), “Organizational Extensiveness and Political Clientelism: The Formal and Informal ‘Ties that Bind’”, presentado en Democratic Accountability Strategies, 18-19 de mayo, Durham, Duke University.
- Kitschelt, H. y S. Wilkinson (2007), *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869>.
- LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina) (2012), *The Political Culture of Democracy in the Americas 2012: Towards Equality of Opportunity*, Nashville, Vanderbilt University.
- Lozano, W. (2004), *Después de los caudillos: Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*, Santo Domingo, La Trinitaria.
- Luhman, N. (1971), *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-07662-9>.
- Marsteintredet, L. (2004), “Political Institutions and Their Effect on Democracy in the

- Dominican Republic: A Critical Assessment”, tesis doctoral, University of Bergen-Department of Comparative Politics.
- Martínez- Gallardo, C. (2010), “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the PolicyMaking Process”, *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, BID/Harvard University Center for Latin American Studies, pp. 119-146.
- MAP (Ministerio de Administración Pública) (2015), Reglamento General de la Administración Pública núm. 251-15, *Gaceta Oficial*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Estadísticas*, disponible en: <http://www.ilo.org> [fecha de consulta: 13 de mayo de 2020].
- Olivo, G. (2014), “Abundan botellas y familiares en nóminas de embajadas y consulados”, *Acento*, 10 de diciembre, disponible en: <https://acento.com.do/actualidad/abundan-botellas-y-familiares-en-nominas-de-embajadas-y-consulados-serie-documentos-de-cancilleria-i-8203394.html> [fecha de consulta: 3 de abril de 2019].
- ONE (Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana) (2019), disponible en: <https://www.one.gob.do/> [fecha de consulta: 5 de abril de 2019].
- Oxfam (2014), *Estructuras del Estado dominicano: Hacia una renovación pertinente*, Santo Domingo, Participación Ciudadana.
- PASCAL (Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales) (2013), Acuerdo Financiero núm. FED/2013/022-430, Delegación de la Unión Europea en la República Dominicana, disponible en: <https://map.gob.do/pascal/> [fecha de consulta: 27 de junio de 2020].
- Pitkin, H. (2014), *El concepto de representación*, Madrid, CEPC.
- Polanco, D. (2017), “CEA, OMSA y OISOE: Tres asesinatos y dos suicidios revelan escándalos de corrupción en el Estado”, *Listín Diario*, 17 de octubre, disponible en: <https://listindiario.com/la-republica/2017/10/17/486680/cea-omsa-y-oisoe-tres-asesinatos-y-dos-suicidios-que-revelan-escandalos-de-corrupcion-en-el-estado> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2020].
- Presidencia de la República Dominicana (2007), Decreto núm. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación núm. 1 para la Ley núm. 498-06, de Planificación e Inversión Pública, *Gaceta Oficial*.
- SASP (Sistema de Administración de Servidores Públicos) (2019), *Estadísticas*, disponible en: <https://map.gob.do/sasp/> [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020].
- Siteal (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2012), Ley núm. 1-2012, *Gaceta Oficial República Dominicana*, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Social Capital Group (2015), *Manual informativo sobre Minería en la República Dominicana*, Santo Domingo, Embajada de Canadá en la República Dominicana.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Nueva York, Princeton University/Russell Sage Foundation, DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400831456>.
- Zovatto, D. y J. Orozco (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Ciudad de México, UNAM-IDE.

### Páginas consultadas

- Cámara de Cuentas de la República Dominicana, disponible en: <https://www.camaradecuentas.gob.do/> [fecha de consulta: 14 de abril de 2021].
- Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de la República Dominicana, disponible en: <http://www.consultoria.gob.do/> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2020].
- División de nombramientos del Ministerio de la Presidencia, disponible en: <https://datos.gob.do/organization/ministerio-administrativo-de-la-presidencia-mapre> [fecha de consulta: 17 de diciembre de 2020].
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la República Dominicana, disponible en: <http://gabinetesocial.gob.do/> [fecha de consulta: 26 de agosto de 2020].
- Ministerio Administrativo de la Presidencia de la República Dominicana, disponible en: <https://mapre.gob.do/> [fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020].
- Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, disponible en: <https://map.gob.do/> [fecha de consulta: 5 de febrero de 2021].
- Ministerio de Agricultura de la República Dominicana, disponible en: <http://agricultura.gob.do/> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2021].
- Ministerio de Cultura de la República Dominicana, disponible en: <http://www.cultura.gob.do/> [fecha de consulta: 23 de febrero de 2021].
- Ministerio de Defensa de la República Dominicana, disponible en: <https://www.mide.gob.do/> [fecha de consulta: 23 de febrero de 2021].
- Ministerio de Deportes y Recreación de la República Dominicana, disponible en: <http://miderec.gob.do/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020].
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, disponible en: <https://mepyd.gob.do/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020].
- Ministerio de Educación de la República Dominicana, disponible en: <http://www.minerd.gob.do/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020].
- Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana, disponible en: <https://mem.gob.do/> [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020].
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, disponible en: <https://www.hacienda.gob.do/> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- Ministerio de Industria y Comercio de la República Dominicana, disponible en: <https://www.micm.gob.do/> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2020].
- Ministerio de Interior y Policía de la República Dominicana, disponible en: <https://www.mip.gob.do/> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- Ministerio de la Juventud de la República Dominicana, disponible en: <https://www.juventud.gob.do/> [fecha de consulta: 13 de diciembre de 2020].
- Ministerio de la Mujer de la República Dominicana, disponible en: <https://mujer.gob.do/> [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2020].
- Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana, disponible en: <https://minpre.gob.do/> [fecha de consulta: 28 de marzo de 2021].
- Ministerio de Medioambiente de la República Dominicana, disponible en: <https://ambiente.gob.do/> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].
- Ministerio de Obras Públicas de la República Dominicana, disponible en: <http://www.mopc.gob.do/> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, disponible en: <https://www.mirex.gob.do/> [fecha de consulta: 23 de febrero de 2021].

Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana, disponible en: <https://www.msp.gob.do/web/> [fecha de consulta: 1 de diciembre de 2020].

Ministerio de Trabajo de la República Dominicana, disponible en: <https://www.mt.gob.do/> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].

Ministerio de Turismo de la República Dominicana, disponible en: <http://mitur.gob.do/> [fecha de consulta: 14 de abril de 2021].

Ministerio Educación Superior, Ciencia y Tecnología de la República Dominicana, disponible en: <https://mescyt.gob.do/> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].

Presidencia de la República Dominicana, disponible en: <https://presidencia.gob.do/> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2021].

SIL (Sistema de Información Legislativa), disponible en: [https://www.camaradediputados.gob.do/cd\\_sil/](https://www.camaradediputados.gob.do/cd_sil/) [fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020].



## ANEXO 1. Relevancia ministerial-bitácora de codificación

### [C1-Capacidad de gestión/impacto]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Catálogo de servicios y proyectos ejecutados [webs ministerios].
2. Beneficiarios directos de programas ejecutados [informes de gestión agencias competentes, Oficina Nacional de Estadística (ONE) <https://www.one.gob.do/>].

### [C1-Capacidad de gestión/estrategia]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Programas electorales [webs partidos políticos].
2. Discurso anual Rendición de Cuentas del Presidente ante el Congreso cada 27 de febrero [actas sesiones del Congreso Nacional: <https://www.camaradediputados.gob.do/>].
3. Planes estratégicos ministeriales [webs ministerios; comunicación institucional de la Vocería de la Presidencia].

### [C1-Capacidad de gestión/recursos]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Dirección General de Presupuesto (Digepres), Presupuesto General de la Nación [<https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobierno-general-nacional/>].

### [C2-Capacidad discrecional/nombramientos]

Criterios e indicadores. *Codificamos esta capacidad con base en:*

1. Decretos nombramiento de servidores públicos. División de nombramientos del Ministerio de la Presidencia [<https://mapre.gob.do/servicios/nombramientos-firmados/>].
2. Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), Ministerio de Administración Pública. Portal de Estadísticas e Indicadores. Empleados en nómina [<https://map.gob.do/sasp/>].
3. Consultas a informantes clave.

### [C2-Capacidad discrecional/fondos]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Informes de auditoría y evaluación de la ejecución presupuestaria, y rendición de cuentas de cada año fiscal realizados por la Cámara de Cuentas a todas las entidades estatales en cumplimiento del art. 250. 3 de la Constitución; y del art. 43 de la Ley núm. 10-04 [<https://www.camaradecuentas.gob.do/>].

2. Estudios e informes de la organización Participación Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional en la República Dominicana [<https://pciudadana.org/publicaciones/>].
3. Consultas a informantes clave.

[C3-Capacidad política]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Actos del Poder Ejecutivo consignados en las memorias de los ministerios de cada año fiscal enviados a la Comisión Bicameral para aprobación del Legislativo [Sistema de Información Legislativa (SIL)] [[https://www.camaradediputados.gob.do/cd\\_sil/](https://www.camaradediputados.gob.do/cd_sil/)].
2. Consultas a informantes clave.

[C4-Capacidad organizacional]

Criterios e indicadores. Codificamos esta capacidad con base en:

1. Marco legal nacional [Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12; Reglamento General de la Administración Pública núm. 252-15; Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 498-06; Reglamento para la aplicación de la Ley de Planificación e Inversión Pública núm. 493-07].  
Repositorio legal del Gobierno de la República Dominicana [<https://presidencia.gob.do/leyes>].
2. Consultas a informantes clave.

## ANEXO 2. CUESTIONARIO SOBRE LA IMPORTANCIA DE LAS CARTERAS MINISTERIALES

### Presidential Cabinets Project\_Portfolios

El objetivo del presente cuestionario es evaluar la importancia de las carteras ministeriales que integraron los gobiernos de República Dominicana desde el año 1978 hasta la actualidad. En el primer apartado le pedimos que indique su valoración de la importancia de cada cartera ministerial, replicando la estrategia aplicada en la literatura parlamentaria por Druckman y Warwick (2005). Siguiendo la estrategia de estos autores, en este primer apartado NO le pedimos que especifique los criterios que utilizó para decidir la importancia relativa de cada cartera. En el segundo apartado, SÍ le solicitamos que especifique los criterios utilizados; estos pueden incluir criterios financieros, presupuestales, de política pública, etc. Finalmente, en el tercer apartado le pedimos que nos comparta su opinión sobre las potenciales limitaciones del procedimiento aplicado. Muchas gracias por su colaboración.

### Completar columna *port\_salience*

A pesar de que la importancia de estas carteras ministeriales puede variar con el tiempo y que el balance entre las diferentes temáticas o asuntos que cubre una cartera puede variar también, solo pedimos una estimación general única para cada cartera. Para facilitar la tarea de evaluación, le pedimos que aplique una puntuación de “1” a todos los puestos cuya importancia sea aproximadamente igual a la de una cartera “promedio” o “normal”. Para los casos en los que una cartera esté claramente por encima o por debajo de la media de importancia, su puntuación debe reflejar la proporción por la cual el ministerio en cuestión se desvía de la media. Por ejemplo, si usted cree que la cartera de Finanzas es aproximadamente 50 por ciento más importante que una cartera promedio, se le debe dar una puntuación de 1.5. Del mismo modo, si la cartera de Turismo tiene solo dos tercios de la importancia de una cartera media, recibiría una puntuación de 0.67, y así sucesivamente.<sup>1</sup>

Port_Salience		
País	Ministerios	Importancia
Rep. Dominicana	Ministerio Administrativo de la Presidencia	
Rep. Dominicana	Ministerio de Administración Pública	
Rep. Dominicana	Ministerio de Agricultura	
Rep. Dominicana	Ministerio de Cultura	
Rep. Dominicana	Ministerio de Defensa	
Rep. Dominicana	Ministerio de Deportes y Recreación	
Rep. Dominicana	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	

<sup>1</sup> Replicación textual de la consigna utilizada por Druckman y Warwick (2005: appendix 1).

<b>Port_Saliencie</b>		
<b>País</b>	<b>Ministerios</b>	<b>Importancia</b>
Rep. Dominicana	Ministerio de Educación	
Rep. Dominicana	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	
Rep. Dominicana	Ministerio de Energía y Minas	
Rep. Dominicana	Ministerio de Hacienda	
Rep. Dominicana	Ministerio de Industria y Comercio	
Rep. Dominicana	Ministerio de Interior y Policía	
Rep. Dominicana	Ministerio de la Juventud	
Rep. Dominicana	Ministerio de la Mujer	
Rep. Dominicana	Ministerio de Medio Ambiente	
Rep. Dominicana	Ministerio de la Presidencia	
Rep. Dominicana	Ministerio de Obras Públicas	
Rep. Dominicana	Ministerio de Relaciones Exteriores	
Rep. Dominicana	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	
Rep. Dominicana	Ministerio de Trabajo	
Rep. Dominicana	Ministerio de Turismo	

1. ¿Podría explicitar cuáles fueron los criterios que utilizó para decidir la valoración de las carteras en el cuadro? (Utilize el espacio que crea conveniente).
2. ¿Podría indicar cuáles son las limitaciones que cree que la estrategia tiene para capturar adecuadamente la importancia de cada ministerio? (Utilize el espacio que crea conveniente).