

## **El proceso democrático en República Dominicana: Avances, retrocesos y riesgos**

**Rosario Espinal**

La transición democrática que se produjo en la República Dominicana en 1978 inició la ola de aperturas políticas que se expandió por América Latina durante los años ochenta. Fue una transición poco notada en el contexto latinoamericano, porque a diferencia de las otras transiciones democráticas de América Latina, la dominicana se produjo desde un gobierno civil autoritario, no militar (el de los 12 años de Joaquín Balaguer, 1966-1978). A pesar de la escasa atención que recibió la transición dominicana de 1978, vale la pena resaltar en el contexto de precariedad democrática que caracteriza en la actualidad muchos países de la región, que la República Dominicana registra la democracia más antigua de la última ola de aperturas. A pesar de sus significativas limitaciones, la democracia dominicana se ha mantenido por 25 años, aunque en la actualidad, al igual que otras democracias latinoamericanas, enfrenta riesgos de desgaste y crisis sistémica.

El propósito de este artículo es analizar las fortalezas y debilidades, los avances y retrocesos de la democracia dominicana, y los riesgos que enfrenta en la actualidad. Con este objetivo, se abordan tres temas centrales: 1) los factores que facilitaron la transición democrática de 1978, 2) las principales conquistas y los principales obstáculos en el proceso de democratización, y 3) la coyuntura actual de crisis económica e institucional, el desencanto político, y su posible impacto en el régimen democrático.

### **Factores que facilitaron la transición democrática**

El gobierno de los 12 años de Balaguer (1966-1978) combinó elementos autoritarios con otros facilitadores de una futura transición democrática.<sup>1</sup> Los elementos autoritarios incluyeron: el uso de la represión política como mecanismo importante de control social, sobre todo, contra la izquierda, los sindicatos, y otros grupos disidentes; la austeridad salarial impuesta de manera prolongada por el gobierno de Balaguer; la personalización del poder y la concentración de la toma de decisiones políticas en el Presidente; las excesivas cuotas de poder político y económico que tenían los militares; la nulidad del poder legislativo; la subordinación del poder judicial al ejecutivo; y las irregularidades electorales que aseguraron la reelección de Balaguer en 1970 y 1974. Estos elementos constituyeron retranques importantes para la democratización tanto en el gobierno de los 12 años de Balaguer como después de la transición de 1978. Los elementos facilitadores de la transición democrática fueron: la permanencia de la estructura formal del Estado (Balaguer no clausuró ninguno de los poderes públicos); la tolerancia de la oposición política menos radicalizada; la política económica de incentivos al desarrollo del empresariado privado, lo cual facilitó no sólo el desarrollo de una nueva clase empresarial, sino también la expansión de las capas medias; la subordinación del poder militar al poder civil de Balaguer; y las condiciones internacionales, particularmente, la mayor presencia de la social democracia en América Latina y los inicios de una política de apoyo a los derechos humanos durante la administración del Presidente Jimmy Carter de los Estados Unidos.

Entre 1966 y 1975, dominaron los elementos autoritarios del balaguerismo en un contexto internacional de Guerra Fría. A partir de 1976, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), principal opositor de Balaguer, enfatizó su política de vinculación con la social democracia europea y experimentó un proceso de desradicalización, presentándose como una opción viable de poder a nivel electoral. Por otra parte, el modelo centralizado de desarrollo económico, que suponía un empresariado sumiso, comenzaba a encontrar obstáculos dentro de la misma clase empresarial que se hacía cada vez más diversa y mostraba asomos de insubordinación a Balaguer. Por su parte, sectores importantes de la clase media comenzaron a levantar la reivindicación democrática como un objetivo central. En estas nuevas condiciones, las posibilidades de un fraude electoral en 1978 para garantizar el triunfo de Balaguer se achicaron.

El PRD enfocó una campaña electoral en torno a un candidato conservador (Antonio Guzmán), que contribuía a derrumbar el mito del radicalismo político perredeísta. Con una fuerte base social de apoyo construída desde los años sesenta y un entorno internacional más favorable, el PRD pudo exitosamente participar en las elecciones de 1978. El intento de fraude electoral en el conteo de votos generó una crisis política interna que tuvo eco a nivel internacional, y tanto la Internacional Socialista como los Estados Unidos, expresaron su oposición al fraude, facilitando así el proceso de transición política en 1978. La lección política más importante de aquel entonces fue que, aún en condiciones adversas, el compromiso político era preferible a la imposición absoluta. Balaguer, después de asegurar una mayoría para su partido en el Senado, producto de un conteo sospechoso de votos a nivel provincial, aceptó dejar la presidencia. El PRD, por su parte, decidió asumir la presidencia a pesar de las irregularidades cometidas en el conteo de los votos a nivel provincial. Este pacto implícito sellaría la modalidad política que caracterizaría en años subsiguientes la relación entre los líderes políticos.

### **Conquistas y obstáculos en el proceso democrático**

Los dos gobiernos del PRD (1978-83, y 1982-86) contribuyeron a crear un ambiente de tolerancia y protección de derechos políticos básicos, a asentar los procesos electorales, y a profundizar la desmilitarización de la política dominicana. En este período se adiestraron también en la política de confrontación y negociación distintos grupos sociales, sobre todo empresariales y sindicales. Pero la crisis económica de principios de los años ochenta obstruyó la redistribución de la riqueza, tan prometida por el PRD y tan esperada por amplios sectores de la población dominicana. En el contexto de deterioro económico de la época, la percepción en incremento de la corrupción gubernamental y las luchas faccionalista en el PRD, produjeron desconcierto y descontento en la población dominicana. El resultado a nivel electoral fue que el PRD perdió mucho apoyo político -- la votación por el PRD con alianzas bajó de 52.7% en 1978 a 39.2% en 1986.

La pérdida de apoyo electoral del PRD durante sus dos períodos de gobierno contribuyó al triunfo de Balaguer en las elecciones de 1986 con un 40.5% de los votos, cuando sólo se requería una mayoría relativa para ganar. También se benefició de la impopularidad

del PRD el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), que aumentó de manera significativa su votación, de 9.8% en 1982 a 18.4% en 1986. De esta manera se estableció a partir de 1986 el tripartidismo en la política dominicana. Los tres grandes partidos contaban con un líder carismático que le proveía la ideología, el estilo de liderazgo, y la base social de apoyo a cada organización: Balaguer al Partido Reformista (llamado a partir de 1986, Partido Reformista Social Cristiano – PRSC), José Francisco Peña Gómez al PRD, y Juan Bosch al PLD.

A pesar del peso del liderazgo personalista, estos partidos se constituyeron en entidades políticas fuertes y estables, que han contribuido a mantener el régimen democrático. La democracia dominicana ha descansado en un sistema de partidos estable, con un fuerte liderazgo social, forjado en torno a sus líderes históricos (pocos países en América Latina en la actualidad cuentan con un sistema de partidos estable como lo ha tenido la República Dominicana). A pesar de sus diferentes dinámicas y estructuras internas, los tres partidos han logrado mantener no sólo una importante base social de apoyo, sino también una dirigencia partidaria diversificada. Hay que reconocer, no obstante, que el personalismo en el liderazgo partidista ha obstaculizado la democratización interna de los partidos, mientras que el clientelismo, que predominó históricamente en el PRSC, y que luego adoptaron en mayor o menor medida el PRD y el PLD, ha obstaculizado la modernización y la democratización del Estado Dominicano. Esto ha constituido un retranque constante en el proceso democrático dominicano.

El triunfo electoral de Balaguer y su retorno al poder en 1986, generaron inseguridades políticas dado el precedente de su anterior gobierno de los 12 años. Las interrogantes claves fueron si Balaguer garantizaría las libertades públicas conquistadas durante los gobiernos del PRD, y si mantendría las normas de competitividad electoral establecidas a partir de 1978. En lo primero, el gobierno de Balaguer mantuvo las conquistas. En lo segundo, hubo un retroceso importante entre 1986 y 1994 -- tanto las elecciones generales de 1990 como las de 1994 fueron disputadas.

En las elecciones de 1990, se presentaron como candidatos de los tres partidos mayoritarios sus tres líderes indiscutibles: Balaguer, Peña Gómez y Bosch. El deterioro del PRD durante sus gobiernos, las persistentes luchas faccionalistas en ese partido, y la declaración tardía de la candidatura de Peña Gómez explican la baja puntuación electoral (23%) que obtuvo el PRD en el 1990. Los candidatos más votados fueron Balaguer (35%) y Bosch (33.8%). Balaguer fue declarado ganador y el PLD levantó acusaciones de fraude electoral, pero su movilización fue limitada, y Balaguer logró la proclamación de su victoria sin que se produjera una fuerte crisis política, a pesar de las grandes movilizaciones que por razones económicas y sociales se habían producido entre 1988 y 1990.

La sensación de fraude que dejó la experiencia electoral de 1990 motivó, sin embargo, un proceso de organización social y luchas por las reformas democráticas. Surgieron nuevas organizaciones cívicas con una base de apoyo importante en las capas medias (el caso más notorio es el del movimiento cívico Participación Ciudadana). La asistencia internacional, sobre todo de Estados Unidos, se hizo presente en los esfuerzos por

democratizar el proceso electoral, tanto a nivel de modernización de la Junta Central Electoral como de las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en esa área. Balaguer, por su parte, accedió a pactar con los partidos de oposición en 1992 una reforma que ampliaba el número de jueces de la Junta Central Electoral (JCE). Así, la confluencia de un ambiente de reformas políticas, el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, y el financiamiento internacional para la reforma y modernización institucional gubernamental y no-gubernamental, contribuyeron a crear expectativas de que en 1994 se realizarían en la República Dominicana elecciones competitivas y transparentes.

A las elecciones de 1994 se presentaron nuevamente los tres líderes principales de los partidos mayoritarios: Balaguer, Peña Gómez y Bosch. La diferencia fue que en esta ocasión los principales contrincantes fueron Balaguer y Peña Gómez. Al igual que en 1990, las elecciones fueron muy cerradas, con una pequeña diferencia de votos entre Balaguer (42.3%) y Peña Gómez (41.6%); el PLD quedó en un lejano tercer lugar. Después de varias semanas de incertidumbre sobre los cómputos finales, Balaguer fue proclamado ganador. La presión del PRD para que se hiciera un recuento de votos, las demandas de la sociedad civil por la transparencia electoral, y la presión internacional, sobre todo de Estados Unidos que había hecho una inversión importante en el mejoramiento del procedimiento electoral, llevó a un proceso de negociación entre los principales líderes de los tres partidos mayoritarios. Estas negociaciones, mediadas por un representante de la Organización de Estados Americanos (OEA), culminaron con la firma del “Pacto por la Democracia,” pocos días antes de la toma de posesión de Balaguer el 16 de agosto de 1994.

El Pacto por la Democracia contempló un conjunto de reformas constitucionales, con un énfasis en lo electoral. Las reformas más importantes fueron: 1) la prohibición de la reelección, 2) la separación de las elecciones presidenciales de las congresionales-municipales, a dos años de diferencia, 3) la doble vuelta si ningún candidato obtenía más del 50 por ciento de los votos, 4) reformas al sistema judicial, y 5) la doble ciudadanía. En este pacto, Balaguer también aceptó reducir su período de gobierno de cuatro a dos años y convocar elecciones presidenciales en 1996. Tanto la adopción e implementación de estas reformas, como la discusión y aprobación de otras reformas políticas en años subsiguientes, crearon un ambiente de discusión en la búsqueda por mejorar la democracia dominicana y la percepción de que la democracia dominicana caminaba hacia su consolidación.

Un impacto positivo de estas reformas fue crear la sensación de que la democracia dominicana avanzaba, y que las reformas adoptadas harían el sistema político más democrático. El aspecto más negativo fue que las reformas se adoptaron precipitadamente, en función de lo que le convenía en el momento a los principales partidos políticos, sin incorporar otras perspectivas, y sin pensar cuidadosamente en el impacto de las reformas electorales para el funcionamiento del sistema democrático.<sup>ii</sup>

En la práctica, el impacto más positivo del proceso de reforma que se generó en torno a la crisis electoral de 1994 fue a nivel de la transparencia y legitimidad de las elecciones

subsiguientes: las presidenciales de 1996 y el 2000, y las congresionales-municipales del 1998 y el 2002.<sup>iii</sup> Fue ésta la mayor conquista democrática de los años noventa, junto al nombramiento de una nueva y legítima Suprema Corte de Justicia en 1997, tal cual lo estableció la reforma constitucional de 1994. El esfuerzo conjugado de organizaciones de la sociedad civil, las agencias de cooperación internacional, y la capacidad de negociación (aún muchas veces precaria) de los dirigentes políticos, permitieron estos avances democráticos de mediados de los años noventa.

Después de 1994 se produjo otro fenómeno importante: el retiro sucesivo de la vida política de los tres grandes caudillos. Juan Bosch fue el primero, al anunciar su retiro de la vida pública a fines de 1994 debido a su deteriorado estado de salud. En 1998, poco antes de las elecciones congresionales-municipales de ese año, murió Peña Gómez. En julio del año 2002 murió Balaguer. El retiro de cada uno de estos líderes tuvo efectos políticos inmediatos dentro de sus partidos, y también en la dinámica general de la política dominicana.

Para las elecciones de 1996, el PLD eligió como candidato a Leonel Fernández, quien no había ocupado cargos de liderazgo importante en su partido, pero había sido el compañero de boleta a la vicepresidencia de Juan Bosch en el 1994. Al establecerse la doble vuelta en el pacto del 1994, las elecciones de 1996 le presentó a los tres grandes partidos la necesidad de establecer alianzas. Limitado a participar como candidato por la prohibición de la reelección establecida en el 1994, Balaguer no ofreció su apoyo entusiasta en primera vuelta al candidato de su partido, Jacinto Peynado. En parte por esta razón, Peynado quedó en un tercer lugar muy distante de Peña Gómez y de Fernández. En la segunda vuelta, Balaguer pactó con Fernández para impedir que Peña Gómez, quien había obtenido la mayor votación en la primera vuelta, ganara las elecciones. La formación del “Frente Patriótico,” como se le llamó a la alianza entre Balaguer y el PLD, tomó a la ciudadanía de sorpresa. El PLD había sido un partido con inclinaciones de izquierda, además de que Bosch y Balaguer habían sido fuertes opositores políticos. Pero la candidatura sin contaminación histórica de Leonel Fernández, y la posición ahora más pragmática del PLD de llegar al poder, facilitaron aquella impensable alianza. A Balaguer por su parte, la candidatura de Fernández le resultaba más atractiva que la de Peña Gómez, un político con un historial de radicalismo y de origen haitiano. Así, el retiro de Bosch del escenario político, unido al establecimiento de la doble vuelta, y el débil apoyo de Balaguer al candidato de su partido, facilitaron el ascenso del PLD al poder en 1996. Con este evento se completaba el ciclo de que los tres partidos mayoritarios habían gobernado en la República Dominicana durante el período democrático. La formación del “Frente Patriótico” dejó, no obstante, en el ánimo de los perredeísta y en sectores más amplios de la sociedad dominicana, un sabor amargo. Esta alianza había impedido que Peña Gómez, el candidato más votado en primera vuelta, ganara las elecciones de 1996.

Entre 1996 y el 2000 se produjeron tres procesos diferentes en los tres partidos mayoritarios: 1) el PLD probaba suerte en el gobierno, 2) el PRD consolidaba su posición como partido opositor con grandes perspectivas de acceder al poder, y 3) y el PRSC se

estancaba, mientras Balaguer hacía todo intento de mantener una cuota de poder en el escenario nacional, a pesar de su avanzada edad y deteriorado estado de salud.

La gestión del PLD en el gobierno podría resumirse señalando varios puntos positivos y negativos. En lo positivo, 1) el gobierno hizo un esfuerzo visible por mejorar la administración pública, sobre todo en aquellas oficinas que ofrecen servicios a la ciudadanía; 2) el Presidente Fernández dirigió con efectividad en 1997 el proceso de nombramiento de la nueva Suprema Corte de Justicia; 3) el gobierno hizo esfuerzos a través de un diálogo nacional a principios de 1997 por incorporar demandas de diversos grupos sociales a su gestión gubernativa; 4) se mejoró la calidad del servicio exterior dominicano; 5) se mantuvo la estabilidad macroeconómica y el país registró niveles altos de crecimiento económico; y 6) en los últimos dos años, el gobierno hizo grandes inversiones en obras públicas. En lo negativo, 1) la alianza con Balaguer le imprimió un sello conservador al gobierno del PLD; 2) junto con el Partido Reformista, el gobierno del PLD tomó medidas institucionales que mostraron ignorar el triunfo del PRD en las elecciones congresionales-municipales del 1998;<sup>iv</sup> 3) el diálogo nacional de 1997 creó expectativas de una relación más dinámica entre el Estado y la sociedad civil que posteriormente no se logró; 4) el gobierno no desarrolló una política social efectiva que atendiera los problemas pendientes de desigualdad en la sociedad dominicana, a pesar de los altos niveles de crecimiento que registró la economía en esos años; y 5) las grandes obras de infraestructura que realizó el gobierno hacia el final de su mandato se concentraron en las grandes ciudades, sobre todo en la ciudad de Santo Domingo. Con un gabinete formado por la dirigencia del PLD, sin lazos clientelares amplios, y sin una política social efectiva, el gobierno se mostró insensitivo a los problemas de la población. En un momento de arranque crítico, Balaguer se refirió al gobierno del PLD como un gobierno de “como solos” (es decir, de gobernar sin repartir o compartir).

El PRD, después de la derrota electoral del 1996, consolidó su posición de partido opositor, lo cual le facilitó el triunfo en las elecciones congresionales-municipales de 1998, y en las presidenciales del 2000. La muerte de Peña Gómez poco antes de las elecciones congresionales-municipales, afirmó el voto perredeísta, obteniendo ese partido una mayoría en ambas cámaras del congreso y ganando en la mayoría de los municipios. Para el PLD, la derrota en las elecciones de 1998 fue sorpresiva, en especial porque en ese momento el gobierno peledéista todavía no mostraba signos de deterioro importante. A partir de agosto de 1998, con un congreso adverso, la agenda legislativa del ejecutivo perdió la vitalidad que tuvo en los dos primeros años de gobierno. A partir de fines de 1998, la popularidad del gobierno del PLD fue agotándose, y la oposición política, tanto de Balaguer como del PRD, impregnó el país con el simbolismo político del “comesolismo.”

Para las elecciones presidenciales del 2000, el PRD eligió como candidato a Hipólito Mejía, que si bien no tenía raíces profundas en el perredeísmo histórico, había sido un protegido de Peña Gómez y su compañero de boleta en las elecciones de 1994. Mejía logró articular intereses diversos al interior del PRD, que comenzaron a aflorar con fuerza después de la muerte de Peña Gómez. Además de contar con un apoyo importante en la base perredeísta, una vez electo candidato presidencial, Hipólito Mejía tomó medidas

importantes para asegurarse el apoyo de los demás líderes del PRD. Escogió de candidata vice-presidencial a Milagros Ortiz Bosch, quien había obtenido el segundo lugar en las primarias del partido y contaba con un amplio apoyo electoral en la ciudad de Santo Domingo. Otros perdedores pasaron a acupar cargos importantes en la dirección del partido, y a otros se les prometió posiciones importantes en el gabinete gubernamental de ganar el PRD las elecciones presidenciales del 2000. Con miras a una campaña electoral sólida, Mejía también constituyó el llamado movimiento "Sector Externo" para obtener el apoyo de sectores profesionales y medios no-perredeístas. Diversas organizaciones profesionales, regionales y municipales se unieron a este movimiento extra-partido de apoyo a la candidatura de Mejía.

Con un candidato débil del PLD (Danilo Medina), un Balaguer enfermo y de edad avanzada, y un PRD fortalecido alrededor de la memoria de Peña Gómez, Hipólito Mejía obtuvo casi el 50 por ciento de los votos en primera vuelta. Balaguer declaró rápidamente que no participaría en una segunda ronda, otorgándole el triunfo inmediato a Mejía. Por lo menos dos razones explican la rápida decisión de Balaguer de reconocer el triunfo del PRD: 1) el candidato presidencial no era Peña Gómez, a quien Balaguer se opuso en el pasado por su origen haitiano e inclinaciones radicales; y 2) Danilo Medina, candidato del PLD, no tenía ni el carisma ni la formación intelectual de Leonel Fernández, lo cual le hacía menos atractivo para una alianza con posibilidades reales de triunfo. La acción de reconocer la victoria de Hipólito Mejía evidenció nuevamente la importancia de Balaguer en la política dominicana, aún ya en el umbral de su muerte.

Es incuestionable que Balaguer jugó un papel central en las alianzas políticas y las cuotas de poder que se establecieron entre 1996 y el 2002. Lo hizo con frecuencia a expensas de su partido y de los intereses de muchos de sus líderes, con el propósito de retener su posición de líder indiscutible. Esta actitud mantuvo rezagado al PRSC durante esos años en que los otros dos partidos se dinamizaban. Algunos líderes del Partido Reformista se beneficiaron de los pactos que estableció Balaguer; otros esperaban la muerte del líder para luchar por la dirección del partido. Fue sólo después de la muerte de Balaguer en julio del 2002 que el PRSC comenzó su proceso de transformación y la conformación de un nuevo liderazgo político, proceso que está aún en desenlace.

### **El gobierno del PRD**

Hay ventajas y desventajas para la democracia en un gobierno de mayoría. Del lado positivo, lo más importante es la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de formular y ejecutar políticas públicas con apoyo congresional. Lo más negativo es la facilidad que tiene un gobierno de mayoría de decidir e imponer políticas que pueden ser perjudiciales para muchos sectores, sobre todo, aquellos sin vínculos directos con el gobierno. El gran desafío del gobierno de mayoría del PRD ha sido gobernar con prudencia y eficiencia, y en ambos frentes el gobierno registra grandes fallos. En primer lugar, el Presidente Mejía se ha caracterizado por tener un discurso agresivo y muchas veces insultante, sobre todo hacia personas o medios que critican su gobierno. En segundo lugar, la existencia de múltiples facciones en el PRD, todas con aspiraciones de poder y de acceder a los recursos del Estado, ha llevado a un proceso de hiper-politización e ineficiencia de la

administración pública. Y tercero, la creación de una nueva facción en torno a la reelección del Presidente (el llamado Proyecto Presidencial de Hipólito - PPH) ha contribuido a alimentar el clientelismo, ha resuscitado la filosofía del continuismo típica de los tiempos de Balaguer, y ha agudizado la crisis institucional en el PRD. En este entretejer de clientelismo, facciones partidarias y proyecto reeleccionista, el gobierno ha ido sucumbiendo a la corrupción, la ineficiencia y la arbitrariedad, a pesar de todas las promesas en contrario durante la campaña.

En oposición a su propio discurso anti-corrupción, desde su selección como candidato presidencial, el Presidente Mejía utilizó la distribución del poder y los recursos como mecanismo para neutralizar las facciones del PRD. Primero lo hizo dentro del partido distribuyendo cargos directivos, y luego en el gobierno a través del nombramiento de amigos y adversarios partidarios a cargos públicos -- se crearon lo que podríamos llamar "feudos estatales" en torno a los distintos líderes del PRD en los ministerios del Estado. En ese proceso de distribución de cargos de manera clientelar y aumento de la empleomanía estatal, se olvidó el proyecto de mejoramiento de la administración pública iniciado en el gobierno del PLD.

El objetivo central del programa de gobierno del PRD, según lo reafirmó el Presidente Mejía en un discurso en febrero del 2001, era combatir la pobreza. En ese discurso, Mejía recordó que había ganado las elecciones ofertando un programa de gobierno que, en lo esencial, se centraba en la lucha contra la pobreza y la corrupción, por lo que, la consigna de campaña había sido: el PRD "La Esperanza de la Gente". El programa detallado en este discurso para combatir la pobreza incluía tres componentes: 1) la asignación de más de 10 mil millones de pesos en el presupuesto de ese año para acciones de inversión y asistencia social; 2) la aprobación de la Ley de Seguridad Social; y 3) un conjunto de nuevos programas diseñados para aliviar el impacto de las reformas tributarias y arancelarias implementadas a principios del 2001, incluido un aumento del impuesto al consumo de bienes y servicios. Entre las políticas específicas de compensación a implementarse se detallaron: aumento de las raciones del desayuno escolar a un millón 450 mil niños de hogares pobres, la entrega de 40,000 bicicletas a estudiantes aprovechados de zonas marginadas, programa de asistencia médica en las escuelas que cubriera 350 mil niños entre 5 y 10 años, capacitación de maestros, vacunación masiva, la construcción de 60 nuevos acueductos urbanos y rurales, y asistencia al sector agrario.<sup>v</sup> Las medidas propuestas para reducir la pobreza fueron motivo de discusión y críticas durante los dos primeros años de gobierno, y su real efectividad es a la fecha difícil de evaluar. En cuanto a la agenda legislativa, la mayoría congresional del PRD facilitó la aprobación de leyes importantes, entre ellas, la Ley de Seguridad Social, la Ley General de Salud, la Ley de Defensoría del Pueblo, y la Ley de Electricidad. Pero la implementación de estas leyes ha sido tenue y sus efectos positivos todavía imperceptibles.

En el 2001-02, se iniciaron debates en el congreso para modificar la Constitución. En torno a este tema se movilizaron organizaciones de la sociedad civil que procuraban la celebración de una constituyente para hacer una modificación profunda a la Constitución. A principios del 2002, el Presidente Mejía recibió un informe de una comisión nombrada



por él con representantes de organizaciones de la sociedad civil para que hiciera propuestas específicas para la reforma constitucional. Pero después de obtener la mayoría congressional en las elecciones de mayo del 2002, los legisladores perredeístas ignoraron las sugerencias de la comisión y se embarcaron en una modificación constitucional para permitir la reelección. La medida fue aprobada con facilidad por el Congreso de mayoría perredeista, a pesar del PRD haber sido un partido históricamente comprometido con la no-reelección. En la forma unilateral adoptada por el Congreso, y con las motivaciones inmediatas que tenía la reforma de permitirle al Presidente Mejía la reelección, ésta modificación constitucional constituyó un retroceso en el proceso democrático dominicano.

Combatir la corrupción fue el otro tema importante en el discurso de campaña de Mejía. Las acusaciones contra altos funcionarios del gobierno del PLD se agudizaron en el caso de ese gobierno, y la crítica opositora de Mejía enfatizaba que restauraría la honestidad en la presidencia y sometería a los corruptos. La política de combate a la corrupción siempre ha tenido sesgos políticos en la República Dominicana, y esta vez no era la excepción. Por un lado, el Presidente Mejía indicó en varias ocasiones que no apoyaba un sometimiento de Leonel Fernández a la justicia por supuestos actos de corrupción dada su condición de ex-presidente. Por otro lado, se sometieron a la justicia de manera selectiva algunos ex-funcionarios del gobierno de Leonel Fernández. (el ex-secretario de Obras Públicas y directivos del Programa de Empleo Mínimo Eventual --PEME). Pero quizás lo más importante para explicar la ineficacia del gobierno de Mejía en la lucha contra la corrupción es que, antes de iniciar una política anti-corrupción fuerte y justa, ya el gobierno estaba inmerso en su proyecto reeleccionista que implicaba alimentar clientelas con recursos públicos. En ese contexto, era obvio que impulsar una política anti-corrupción contra la oposición tendría sólo mayores connotaciones de persecución política que de justicia social.

Para fines del 2002, la confianza en el gobierno de Mejía comenzaba a debilitarse; pero fue a partir de principios del 2003 que el país entró en una fuerte crisis de confianza. Dos eventos se conjugaron para producir esta situación: 1) la devaluación fuerte y acelerada del peso entre enero y julio del 2003 (que pasó de alrededor de 22 pesos por dólar a 35 pesos por dólar), y 2) el escándalo financiero con la quiebra del Banco Intercontinental (BANINTER). En el año 2003, la economía dominicana entró también en un proceso de decrecimiento (por primera vez en más de una década), inflación en aumento, y una caída de las reservas internacionales precedida por mayor endeudamiento externo. La conjugación de todos estos factores económicos llevó a la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en agosto del 2003.

A nivel político, el proyecto reeleccionista se afianzó en el 2003 al anunciar Hipólito Mejía que buscaría la repostulación, después de haber dicho en múltiples ocasiones que no lo haría. Las consecuencias políticas del anuncio de la repostulación de Mejía son varias, pero tres son particularmente importantes en la coyuntura actual: 1) se agudizan las tendencias clientelistas del gobierno a favor del proyecto reeleccionista, 2) se dificulta una administración pública más eficiente de la crisis económica, y 3) se agudiza en el PRD el problema de la selección de la candidatura presidencial para las elecciones del

2004. Muchos líderes perredeístas aspiran al puesto pero ninguno podría competir en igualdad de condiciones con Mejía en una convención del partido. En la resolución de este problema se agotan en la actualidad las energías del PRD.

### **Los riesgos de la democracia dominicana**

Desde 1978, la democracia dominicana ha oscilado entre las crisis, el progreso, y el retroceso. En la actualidad, la democracia dominicana ha entrado en una fase de crisis fuerte producida por el desequilibrio económico y el proyecto reeleccionista. Hay dos riesgos fundamentales para la democracia dominicana en los momentos actuales: uno es de percepción y otro es institucional.

Los datos de las encuestas DEMOS de cultura política muestran que en 1997 y el 2001, el apoyo a la democracia como mejor opción de gobierno fue alto en la República Dominicana, alcanzando niveles superiores al 70%, comparables con Uruguay y Costa Rica. Pero junto con este apoyo a la democracia, la población dominicana mostró un claro negativismo cuando evaluaba el gobierno, sus instituciones, los partidos políticos, y el funcionamiento de la democracia.<sup>vi</sup> Esto demuestra que si bien la opinión pública ha mantenido la preferencia por la democracia, existen cuestionamientos importantes en torno al funcionamiento de sus instituciones. No obstante esta evaluación negativa de los partidos e instituciones del gobierno, la República Dominicana ha registrado niveles de participación electoral elevados,<sup>vii</sup> y alrededor de la mitad de la población dice simpatizar por algún partido. Esta vinculación partidaria de la ciudadanía y el alto índice de votación ha generado dinamicidad en la política dominicana, y ha creado esperanzas en el electorado de que puede cambiar de gobierno y mejorar su situación. A su vez, ésto ha contribuido a alimentar la estabilidad del sistema de partidos políticos, que ha sido soporte importante de la democracia dominicana. Mientras existan estas condiciones de dinamicidad política y estabilidad del sistema de partidos, el régimen político dominicano podrá experimentar crisis episódicas, incluso fuertes como la actual, pero no sistémicas; otra será la situación si desaparecen estas condiciones.

La Tabla 1 muestra una tipología creada en torno a tres variables construidas en escalas con un conjunto de preguntas de las encuestas DEMOS de cultura política. En la tabla observamos un aumento en los grupos que llamamos “demócratas desencantados” y “alienados.” El aumento porcentual de estos grupos refleja que del 1994 al 2001 se produjo un mayor desencanto con la democracia dominicana y una menor participación ciudadana. Es de anotar que la última encuesta DEMOS se realizó en el 2001, es decir, antes de que se agudizara la crisis económica en el 2003, y antes del anuncio del proyecto reeleccionista. En este sentido, los datos de la Tabla 1 son más preocupantes porque reflejan un deterioro que ocurrió durante “los años dorados” de estabilidad económica, crecimiento, y fortalecimiento institucional. Actualmente la situación económica es más negativa y se experimenta un mayor nivel de desorganización institucional en el Estado y en el partido de gobierno.

A nivel institucional, la democracia dominicana enfrenta dos serios problemas vinculados con el clientelismo y el reeleccionismo. Por un lado, se interrumpieron los procesos de

modernización de las instituciones del Estado. Durante el gobierno del Presidente Mejía ha predominado la desorganización institucional, y tanto la administración pública como el partido de gobierno han sido invadidos por la ola del clientelismo político. Por otro lado, la institucionalidad del PRD se ha socavado profundamente con la creación del Proyecto Presidencial de Hipólito (PPH) y la aprobación de la reelección. De esta manera, faltando sólo ocho meses para la celebración de las elecciones presidenciales en mayo del 2004, el PRD no ha resuelto el impase en torno a cómo elegir su candidato/a presidencial. En síntesis, tanto el Estado Dominicano como el partido de gobierno se encuentran inmersos en un deterioro institucional fuerte que puede emperorsarse o mejorarse en función de cómo se resuelva la selección de la candidatura presidencial del PRD. Esta situación política, unida a la crisis económica, ha producido mayores niveles de descontento en la población, que todavía no podemos medir con datos de encuestas comparables con años anteriores,<sup>viii</sup> pero que sí es evidente con la simple observación del sentir de la opinión pública.

La situación de crisis actual se mantiene sin embargo contenida por varias razones: 1) en el horizonte la ciudadanía vislumbra las elecciones presidenciales del 2004 como una opción de posible mejoría; 2) uno de los candidatos es el ex-presidente Leonel Fernández, a quien le tocó gobernar durante los “años dorados” del crecimiento económico dominicano de fines de los noventa; 3) a pesar de la crisis de sucesión en el liderazgo que consume al PRD y al PRSC, el sistema de partidos se mantiene aún estable; y 4) los líderes políticos mantienen todavía vigente la práctica de la negociación y los pactos ritualistas en los momentos oscuros, como bien se reveló el 8 de septiembre del 2003, cuando convocados por el gran mediador y negociador de la política dominicana, Monseñor Agripino Nuñez Collado, el Presidente Mejía y los líderes políticos del PRD y la oposición acudieron a la firma de un acuerdo para el desarrollo de unas elecciones transparentes y la discusión de un plan nacional de desarrollo.

En el contexto actual, el proceso electoral del 2004 será una variable central en definir cuánto y cómo se profundiza o se supera la crisis actual. Un proceso electoral con irregularidades notorias, bajaría significativamente los niveles de confianza política de la población, tendría un impacto negativo en sectores económicos importantes como el turismo, y abriría el umbral de una crisis sistémica de la democracia dominicana. Un proceso electoral satisfactorio, si bien no removerá en sus niveles profundos el descontento político, ni resolverá tampoco los graves problemas de inequidad social y económica en la República Dominicana, legitimará por lo menos temporalmente el gobierno electo. Ese gobierno tendrá que escoger entre el camino del afianzamiento institucional abandonado en los últimos tiempos, o el trillo anti-democrático del personalismo y el clientelismo. Cualesquiera de estos caminos se escoja influirá significativamente en el futuro del régimen democrático en la República Dominicana, y en establecer los parámetros y la naturaleza de la presente y futura (s) crisis políticas.

En la actualidad, la democracia dominicana no está inmersa en una crisis sistémica, pero hay elementos claves para producirla: desestabilización económica, mayor militarización de la política, pugnas en los liderazgos partidarios, y un proyecto reeleccionista que

debilita la gestión administrativa del Estado. El proceso electoral y su desenlace serán cruciales en empujar la política dominicana a etapas de avances o retrocesos.

Tabla 1 Tipología Política de la Población Dominicana (Porcentajes)						
Grupo	Valores Democráticos	Participación Ciudadana	Confianza en las Instituciones del Gobierno	1994	1997	2001
<i>Demócratas Activos</i>	Alto	Alta	Alta	3%	3%	3%
<i>Activistas Cívicos</i>	Alto	Alta	Baja	8	8	6
<i>Demócratas Pasivos</i>	Alto	Baja	Alta	6	8	7
<i>Demócratas Desencantados</i>	Alto	Baja	Baja	14	16	21
<i>Clientes</i>	Bajo	Alta	Alta	7	5	5
<i>Participantes Cívicos</i>	Bajo	Alta	Baja	17	10	7
<i>Clientes Pasivos</i>	Bajo	Baja	Alta	13	17	12
<i>Alienados</i>	Bajo	Baja	Baja	32	33	40
<b>Total</b>				100	100	100

Nota: Las categorías altas y bajas son determinadas en base a puntajes en las escalas construídas para las tres variables: Valores Democráticos, Participación Ciudadana y Confianza en las Instituciones del Gobierno. Para construir las escalas se utilizaron varias preguntas de las encuestas DEMOS de cultura política realizadas en la República Dominicana en 1994, 1997, y el 2001.

Tipología Desarrollada por Rosario Espinal, Profesora de Sociología y Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos de Temple University, Filadelfia; Jonathan Hartlyn, Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill; y Jana Morgan Kelly, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (2003).

#### Notas

Rosario Espinal es profesora de Sociología y Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos de Temple University en Filadelfia.

<sup>i</sup> Para un análisis más detallado de las características del régimen de Balaguer y la transición democrática, ver Rosario Espinal, *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*. IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1987; Editorial Argumentos, Santo Domingo, 1994.

<sup>ii</sup> Para un análisis de estas reformas ver, Rosario Espinal, “Conflictos Electorales, Reformas Políticas y Proceso Democrático en la República Dominicana.” R. Brea. R. Espinal y F. Valerio-Holguín (eds.), *La República Dominicana en el Umbral del Siglo XIX: Cultura, Política y Cambio Social*. PUCMM, Santo Domingo, 1999.

<sup>iii</sup> Estos procesos electorales tuvieron gran legitimidad. De todos, el único que registró protestas importantes de irregularidad fue el del 2002.

<sup>iv</sup> Dos en particular, el nombramiento de un miembro del Partido Reformista para dirigir la Liga Municipal, organización rectora de los municipios, a pesar de que el PRD había ganado en la mayoría de los

---

municipios en las elecciones congresionales-municipales de 1998; y el nombramiento de los miembros de la Cámara de Cuentas antes de que el nuevo Congreso de mayoría perredeísta asumiera sus funciones el 16 de agosto de 1998. En respuesta a estas acciones, unas vez en control del Senado, el PRD nombró los jueces de la Junta Central Electoral (JCE) sin consultar con los partidos de oposición o las organizaciones de la sociedad civil. Desde entonces, la JCE se convirtió nuevamente en un foco de conflictos políticos.

<sup>v</sup> Discurso del Presidente Hipólito Mejía. *Revista Rumbo*, No. 367, 12 de febrero, 2001.

<sup>vi</sup> Ver para datos acumulados de las encuestas realizadas en 1994, 1997 y 2001, Isis Duarte y Ramonina Brea, *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*. PUCMM, Santo Domingo, 2002.

<sup>vii</sup> Se registra un 77% de participación electoral en las elecciones presidenciales del 1996 y 76% en las presidenciales del 2000. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

<sup>viii</sup> La última encuesta DEMOS se realizó en el 2001, es decir, antes de surgir la crisis económica y antes de anunciarse oficialmente el proyecto reeleccionista.