

**DESCONFIANZA POLÍTICA, INSTITUCIONES Y
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REPÚBLICA
DOMINICANA**

Dr. Francisco Cueto Villamán*

RESUMEN

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas iniciaron, en la década de los ochenta, su proceso de democratización en un contexto de debacle económica, manifestada a través de la crisis fiscal y el aumento de la deuda externa. Como respuesta a tal situación se inició un proceso de privatización de las empresas públicas, el cual buscaba, fundamentalmente, reducir la participación del Estado en la economía. Sin embargo, este proceso de corte privatizador no se acompañó de reformas que convirtieran a estos Estados en entes eficientes y eficaces en la consecución de sus responsabilidades sociales. Es decir, no supuso reformas viables en los poderes públicos y en las administraciones públicas. De igual modo, los principales actores de representación política (los partidos políticos) siguieron funcionando en base a una lógica que importancia el paternalismo y el clientelismo como dispositivos de relación entre los ciudadanos y el Estado. El resultado ha sido la existencia de Estados más disminuidos y sin capacidad para asegurar crecimientos económicos sostenidos, instaurar el imperio de la ley, e implementar políticas públicas que promuevan un desarrollo humano sostenible.

En cuanto a esto, la República Dominicana no es una excepción. Este artículo trata de investigar el grado de confianza de los ciudadanos dominicanos hacia las principales organizaciones de representación e instituciones gubernamentales claves. En suma, se busca analizar los peligros que puede presentar para la gobernabilidad democrática del país la débil confianza ciudadana hacia dichas organizaciones e instituciones.

PALABRAS CLAVES:

desconfianza política, gobernabilidad, democracia, partidos políticos.

* Humanidades, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC
Email: fcuetovillaman@yahoo.com

ABSTRACT.

The Latin American and Caribbean societies initiated, in the eighties, their process of democratization in a context of economical failure, as showed through the fiscal crisis and the increase of the external debt. As an answer to such situation, a process of privatization of the public companies began which intended, fundamentally, to reduce the participation of the State in the economy. Nevertheless, this process of privatization was not accompanied by reforms that change these States in efficient and effective entities in their social responsibilities. That is to say, it did not include viable reforms in the public powers and the public administrations. The main actors of political representation (the political parties) continued working on the basis of paternalism and client relations as the devices of relation between the citizens and the State. The result has been the creation of weak States without the capacity to assure a maintained economic growth, to restore the empire of the law, and to implement public politics that promote a sustainable human development. In so far as, the Dominican Republic is not an exception, this article tries to study the degree of confidence of the Dominican citizens towards the main organizations of representation and key govern institutions. This paper tries to analyze the dangers that the weak citizen confidence towards these organizations and institutions, signify for the democratic governability of the country.

KEY WORDS

political distrust, governability, democracy, political parties.

1.- Introducción

Uno de los aspectos que más condiciona la relación entre los ciudadanos y el poder político son las actitudes. Actitudes como el cinismo político, el desinterés por la política, o el descontento con los gobiernos, están fuertemente vinculadas al grado de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones de representación política en general.

Un rasgo distintivo de la cultura política de las democracias surgidas al calor de la tercera ola democratizadora es la combinación entre el apoyo a la democracia y un amplio sentimiento de desconfianza hacia los partidos y hacia las instituciones que sostienen el régimen.

Aunque algunos autores afirman que la desconfianza política afecta a las viejas y nuevas democracias por igual (Paramio, 1999), vale señalar, sin embargo, que las razones de dicho fenómeno no siempre son las mismas para ambas democracias, y, por ende, el

impacto en el sistema político tampoco es igual. La desconfianza política en las viejas democracias es explicada fundamentalmente por cuatro motivos: 1) Por la desaparición desde 1989 de alternativas al sistema democrático (caída del sistema socialista soviético). La consecuencia sería que los ciudadanos pasarían a juzgar el comportamiento concreto de sus democracias nacionales frente al ideal democrático abstracto, en vez de identificar ambos y contraponerlos a los regímenes de otro tipo (Fuchs y Klingemann, 1995). 2) Por el debilitamiento de los vínculos de identificación entre ciudadanos y partidos que se viene produciendo desde los años sesenta, y que podría ser consecuencia de los cambios sociales que acompañan la entrada en escena, en torno a 1968, de la llamada generación del baby boom, (Paramio, 1999). 3) Por la frustración ante los resultados de la política, sobre todo en el caso en el que las principales fuerzas políticas se revelan incapaces de garantizar un modelo económico de crecimiento estable (Maravall, 1995). 4) Por la prosperidad económica de la que han disfrutado los países que adoptaron el modelo de Estado del Bienestar, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el cual produjo "...un cambio gradual desde los valores materialistas (sobre todo seguridad física y económica) hacia las prioridades pos-materialistas" (auto-expresión, calidad de vida y medio ambiente) en las generaciones más jóvenes (Inglehart, 1998)¹.

Para las nuevas democracias habría que matizar el planteamiento de Inglehart, y añadir otros, aquellos que hacen referencia a los particulares procesos de consolidación de estas democracias, por ejemplo, los referidos su legado histórico, a su debilidad institucional y del estado de derecho, y a la sobrecarga de demandas a las que están sometidos los Estados, dadas las fuertes desigualdades socioeconómicas casi endémicas. Dichas problemáticas provocan una incapacidad por parte del Estado para cumplir con las demandas ciudadanas, estimulando una deslegitimación de la autoridad y una pérdida de confianza de los ciudadanos en el liderazgo político.

1 Inglehart intenta demostrar que los cambios culturales en las nuevas generaciones inciden sobre ciertos comportamientos políticos y propician la búsqueda de otros mecanismos de participación por parte de la ciudadanía por fuera de los partidos políticos (1998: 77 y ss).

Este artículo trata sobre la desconfianza política en las instituciones de un particular proceso de democratización: el de la República Dominicana. Se busca analizar el grado de dicha desconfianza y los riesgos para la gobernabilidad a los que estaría sometida esta democracia débilmente institucionalizada².

2.- Fuente de datos y metodología

La fuente fundamental de datos para la realización de este trabajo está constituida por las cuatro encuestas Demos realizadas en los años 1994, 1997, 2001 y 2004.

Las tres primeras encuestas fueron realizadas en el marco del Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas (PID). La realización de esas tres primeras encuestas estuvo bajo la responsabilidad del Instituto de Población y Familia de la Asociación Pro-Bienestar de la Familia. La Demos del 2004 fue realizada por el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUESP) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Centro de Estudios Sociales y demográficos (CESDEM). Las cuatro encuestas contaron con los auspicios de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Los datos son de carácter representativo de la población dominicana mayor de 18 años residente en el país. La muestra de las personas entrevistadas se localiza en hogares seleccionados a partir de un diseño probabilístico-estratificado, por conglomerados y en varias etapas. El tamaño de las muestras de las personas permite estimaciones significativas para el ámbito nacional.

La estructura del artículo está distribuida en cuatro partes. En la primera se presentan algunas consideraciones acerca del concepto de desconfianza política. En la segunda se realizan algunas reflexiones acerca del proceso democrático de América Latina, señalando los principales trabajos que relacionan la desconfianza institucional en el sub-continente con las desigualdades sociales y la debilidad

2 En el contexto de calificar a las democracias latinoamericanas, O'Donnell, (1995) las considera como "democracias delegativas", Cotler, (1994), como "regímenes plebiscitarios", Alcántara, (1995) como "democracias en vías de consolidación", Botana como "democracias de medio camino" (1997) y el PNUD, (2004) como simplemente "democracias electorales".

del Estado de derecho. En la tercera se efectúa una reseña del proceso institucional de la democracia dominicana. Se argumenta que algunas de las razones fundamentales de la debilidad institucional radican en la existencia de una estructura administrativa obsoleta y sin capacidad para procesar de manera eficiente y eficaz las demandas de la ciudadanía, en la permanencia de partidos políticos incapaces de concertar un proyecto de desarrollo que represente los intereses de la ciudadanía, en la existencia de una administración electoral politizada y sin voluntad para velar, de manera imparcial, por el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas. En la última parte se presentan los resultados de la investigación en torno a la confianza institucional y su relación con la gobernabilidad.

3.- Algunas consideraciones acerca del concepto de desconfianza política

Lutmann (1988) considera que existen dos tipos de confianza: una es la confianza explícita que se deposita en una persona o institución concretas, asumiendo un riesgo al tomar esta decisión; otra, la confianza implícita que se manifiesta al recurrir de forma rutinaria (no reflexiva) a personas o instituciones dentro de la actividad social. Paramio (1999: 82) estima que la identificación con un partido político es una relación de confianza explícita, puesto que cada vez que se (le) vota se está tomando una decisión en condiciones de riesgo, pero conlleva una confianza implícita en el sistema político: se toma la decisión de votar a un partido porque se cree que votar es una forma eficaz de seleccionar a los gobernantes, de defender los propios intereses o de garantizar la buena salud de la democracia.

De acuerdo con Paramio (1999) la hipótesis más común acerca de la relación entre las distintas formas de confianza política parte de la secuencia de Gamson (1968), esto es: descontento con los gobiernos de turno, desconfianza hacia las instituciones políticas, alienación respecto al sistema político.

En el primer caso, a menudo una parte importante de los electores sienten un descontento significativo respecto al gobierno de turno. La interrogante a responder es: ¿cuándo es previsible que este descontento provoque desconfianza hacia las instituciones?

Por una parte tenemos a los partidos políticos, los actores que pre-

tenden asumir la representación de los electores, ofreciéndoles propuestas de actuación que, de obtener el suficiente apoyo de los votantes, se convertirán en acciones de gobierno. El descontento con los gobiernos puede traducirse en desconfianza en los partidos políticos cuando éstos, en su conjunto, frustran las expectativas de los electores. Por ejemplo, cuando partidos diferentes se suceden en el gobierno y resultan incapaces de resolver los problemas sociales, a juicio de los votantes. Éstos pueden sentir entonces que los partidos son incapaces de realizar su tarea de representación de las demandas ciudadanas.

Por otro lado tenemos las instituciones que definen las reglas de juego político (el sistema electoral), así como el conjunto de instituciones que dan forma al marco institucional. La percepción social de un fracaso colectivo de los partidos políticos puede conducir a demandas de cambios institucionales sin poner en cuestión la legitimidad de las instituciones democráticas en cuanto tales³.

Un interrogante importante es saber cuándo, de la desconfianza en las instituciones, se pasa a la alienación política. Y dentro de ésta se deben diferenciar formas distintas. Existe una indiferencia hacia la política y los partidos que puede ser compatible con la participación electoral esporádica, y a la que se debe denominar simplemente apatía, pero existe también un abstencionismo sistemático que puede manifestar una radical indiferencia, pero que normalmente tiene un componente adicional de agresividad hacia los políticos. Por último, existe la alienación propiamente dicha respecto al sistema político y a los valores de la democracia, incluyendo la creencia en otras posibles formas de gobierno más eficientes o más justas (Paramio, 1999).

4.- Algunas reflexiones acerca del proceso de consolidación democrático en América Latina

En el año 1978, la República Dominicana se convirtió en el primer país en iniciar, en el subcontinente latinoamericano, la llamada Tercera Ola Democratizadora, extendiéndose, en la década de 1980, a

3 Por ejemplo, el pasar de un sistema electoral a otro proporcional cuando, en un sistema bipartidista, ambos partidos han frustrado las expectativas sociales y se extiende la idea de que es necesaria una tercera opción, pero ésta con escasas posibilidades de consolidarse mientras se mantenga el sistema electoral mayoritario.

los países del Cono Sur, luego del derrumbamiento de las dictaduras militares. Esta Tercera Ola Democratizadora fue analizada como el paso de un régimen autoritario a uno democrático. Es en esta década -llegando casi hasta los '90- cuando en América Latina se inició un ciclo significativo de transición hacia la democracia, que terminó con la transición chilena -plebiscito en 1988, elecciones en 1989 y régimen democrático en 1990-. Es en este período cuando se instala la preocupación temática de la sostenibilidad de la democracia como un tema central de los debates en las ciencias sociales latinoamericanas.

En este contexto, Linz y Valenzuela (1997 y 1998) definieron al presidencialismo como la variable clave para explicar las amenazas a las que estarían sometidas las democracias latinoamericanas. Argumentaban que el presidencialismo carecía de la flexibilidad y resistencia necesaria para soportar situaciones de crisis agudas y para gestionar eficazmente medidas tendentes a resolverlas.

Menguado el debate presidencialismo-parlamentarismo, aparecieron las reflexiones de Mainwaring y Scully (1995). Estos autores centraron su análisis en el grado de institucionalización de los partidos políticos, y en la importancia de un sistema de partidos institucionalizado para lograr la consolidación y gobernabilidad democrática. Señalaron que en un sistema de partidos institucionalizado, las organizaciones partidistas son, por lo general, sólidas, existe una baja volatilidad electoral, las raíces de los partidos en la sociedad son profundas y los partidos funcionan gracias a rutinas burocráticas más que a personalidades o liderazgo carismático. Y al contrario: en un sistema de partidos poco institucionalizado, las organizaciones partidistas son débiles, se presenta una alta volatilidad electoral, las raíces de los partidos en la sociedad son superficiales y las personalidades dominan la vida política. La institucionalización de los partidos políticos posibilita llegar a acuerdos sustentables, entre ellos y con otros actores del sistema, en base a una agenda programática, que fortalezcan la gobernabilidad democrática.

O'Donnell (1996) desarrolló una línea de reflexión que resalta la importancia de analizar las reglas de juego, formales e informales, que rigen el funcionamiento de la política en las democracias latinoamericanas. Argumentó que en las democracias latinoamericanas hay una gran distancia entre la legalidad formal y el *modus operandi*

realmente existente entre los distintos poderes públicos. De aquí que el autor señalara como un problema grave la falta de *accountability* horizontal en muchas de las democracias latinoamericanas, es decir, el control diario de las acciones del Poder Ejecutivo por parte de las otras agencias públicas. Esta falta de *accountability* horizontal resiente la calidad de la democracia y distorsiona la contribución de los distintos actores a la gestión de la gobernabilidad democrática. Dicha distorsión potencia demasiado ciertas voces, al tiempo que silencia otras y, por ello, termina afectando también a la *accountability* vertical. A esto último también contribuye la negación de importantes derechos y garantías civiles de buena parte de la población, fenómeno asociado a la fragilidad del Estado de derecho y a la debilidad y segmentación de la dimensión legal del Estado. Como resultado de la situación antes descrita, el autor sostiene que en América Latina la efectividad de la ley se extiende de forma irregular, dificultando el fortalecimiento de una gobernabilidad democrática. Este cuadro de situación lleva a O'Donnell (1996) a considerar a las democracias latinoamericanas como poliarquías informalmente institucionalizadas.

Paralelamente a estas reflexiones, y en el contexto de la crisis inflacionaria, de la deuda externa, entraron en escena las argumentaciones de los neoclásicos, con una perspectiva de corte economicista. Su mayor expresión fueron las reflexiones en torno a los programas de ajuste estructural, los cuales incluyeron elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financieros y laborales. Estos programas pretendieron también atraer inversiones extranjeras, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costes y procurar la estabilidad macroeconómica. Dichas medidas buscaban disminuir cuantitativamente el tamaño del Estado y reducir también su participación en la economía, ya que la intervención estatal fue considerada la responsable principal del descalabro económico.

El recetario comprendido en el llamado “Consenso de Washington” constituyó la codificación más conocida de estas recomendaciones de políticas públicas, cuyo contenido fue ampliamente

criticado⁴. Algunos criticaron las medidas en sí, otros el hecho de no ser suficientes o haberse interpretado ideológicamente (Willamson, 2001). Se señaló que la aplicación de este recetario no produjo los efectos económicos y sociales pretendidos, al contrario, se incrementó el deterioro social que, contrariamente a las hipótesis o justificaciones de los diseñadores y ejecutores, fue más allá del momento inicial del ajuste y subsiste hasta el presente.

Este proceso de reforma estructural, de corte meramente económico, llamado de “primera generación” e iniciado a partir de las recomendaciones del “Consenso de Washington”, no resolvió una serie de problemas básicos de las democracias latinoamericanas, en particular en lo que se refiere a las áreas sociales (Harggard y Kauffman, 1995 y Burki y Perry, 1997) (aunque en uno de sus sugerencias se insiste en la prioridad del gasto en educación y salud). Específicamente, la aplicación de estas recomendaciones no supuso la reducción de los niveles de pobreza, la ineficiencia de las políticas sociales y la debilidad institucional del Estado en su conjunto.

La crítica más acertada, a nuestro entender, señala que quienes diseñaron y aplicaron el catálogo del “Consenso de Washington” no tomaron en cuenta la importancia de las instituciones políticas efectivamente vigentes. De hecho, las instituciones políticas –las formales y las informales– son como la fábrica productora de las políticas sociales. Estas limitaciones y fragilidades sociales e institucionales de las reformas de “primera generación” abrieron el debate sobre la necesidad de que éstas fueran compensadas en una segunda etapa (en la mayoría de los países latinoamericanos aún en ciernes) denominada de “segunda generación”. Las reformas contenidas en esta segunda fase se orientarían a transformaciones estructurales e institucionales e incluirían reformas del Estado con relación al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Este nuevo paradigma “post-Consenso de Washington” o “neo-Consenso de Washington” tiene su origen en la convergencia de dis-

4 Las diez líneas de acción del Consenso de Washington fueron las siguientes: 1. Disciplina fiscal 2. Reforma impositiva 3. Privatización 4. Tipos de cambio competitivos 5. Desregulación 6. Liberalización de las políticas comerciales 7. Protección de los derechos de propiedad 8. Apertura a la inversión extranjera directa 9. Prioridad del gasto público en educación y salud 10. Tasas de interés positivas pero moderadas.

tintas disciplinas de las ciencias sociales, tales como la economía neo-institucional, el neo-institucionalismo o la economía política. Esta perspectiva se cimienta en la premisa básica que considera a las instituciones como herramientas fundamentales para el desarrollo con equidad y eficiencia y para asegurar la gobernabilidad, además de considerar que el Estado debe ser reconstruido para cumplir su responsabilidad social y salvaguardar las reformas económicas. La debilidad institucional constituye un cuello de botella importante que limita las transformaciones económicas fundamentales y el desarrollo de políticas públicas eficientes (Santiso, 2001, 333).

De igual forma, otro informe del Banco Mundial, denominado “Más allá del Consenso de Washington”, planteó con mayor precisión los cambios institucionales necesarios para consolidar y profundizar las reformas de “primera generación”; las reformas del sistema judicial y de la administración pública se señalaron como los componentes fundamentales de la nueva agenda (Burki y Perry, 1998)⁵.

Algunos autores argumentan que el fracaso de ese modelo de desarrollo centrado en el crecimiento meramente económico, pero con grandes exclusiones socioeconómicas y fuerte debilidad institucional y del estado de derecho, incrementó los niveles de descontento ciudadano con el funcionamiento de sus democracias, propiciando el florecimiento del actual populismo latinoamericano, actualmente denominado neopopulismo. De la Torre (2001: 176) señala que el atractivo del populismo debe explicarse por la continua marginalización y exclusión socioeconómica de la mayoría de la población. Quienes tienen poder, o contactos con quienes están cerca del poder, usan las leyes de acuerdo a sus necesidades e intereses, y los pobres y desamparados buscan la protección de personas poderosas que los puedan proteger de la desigual aplicación de la ley. Una de las características

5 Los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de los años 1997 y 2000, por su parte, también introducen la dimensión política en el planteamiento de reformas para la democracia de los países latinoamericanos. El informe del año 2000 sobre el “Desarrollo más allá de la economía” subraya la importancia de las instituciones políticas para la efectividad gubernamental, e incluye una serie de reformas ineludibles, tales como las transformaciones de los sistemas electorales y la modernización de los partidos políticos, la descentralización del poder central hacia el nivel local, las reformas de los poderes Judicial y Legislativo, así como la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas.

fundamentales de la cultura política latinoamericana, el clientelismo, se basa en estas relaciones personalizadas de dominación.

5.- La República Dominicana. Un caso de estudio

5.1.- El proceso de transición a la democracia. Cambios políticos sin reformas institucionales

¿Qué puede explicar el impulso a la democratización en la República Dominicana? El impulso democratizador dominicano, evidenciado por las elecciones de 1978, estuvo franqueado por una serie de condiciones sociales, económicas, políticas y del contexto internacional. Primero, la presión de mayor demanda de participación de actores importantes, que orientaban sus reclamos principalmente hacia los derechos políticos: la expansión y consolidación del empresariado privado y su creciente demanda de descentralización en los procesos de toma de decisiones, y la potenciación de las demandas populares. Segundo, la derechización del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), lo cual le permitió capitalizar el apoyo de sectores importantes del escenario político, posicionándolo como la alternativa de poder frente al gobierno autoritario de Balaguer. Tercero, la situación de ingobernabilidad que caracterizó los últimos años de gobierno de Joaquín Balaguer, fruto de la crisis económica, y su consecuente impacto en la cotidianidad de la vida de la gente. En efecto, la economía dio un giro y el crecimiento experimentado en los primeros años de gestión balaguerista se detuvo. De un crecimiento del 6 % en 1974, se redujo al 2 % en el año 1978, todo ello acompañado de una crisis en los principales servicios públicos (energía, salud, educación, transporte). Por último, la nueva coyuntura que se abría en el ámbito internacional con la política de los derechos humanos impulsada por el presidente norteamericano Jimmy Carter.

Una de las grandes limitaciones de la democracia dominicana estriba en que las negociaciones que se sucedieron en el proceso de transición no condujeron a cambios institucionales formales en torno al régimen político, ni a la creación de una agenda programática que posibilitara orientar las actuaciones de los actores políticos en un marco de respeto a las reglas de juego. Tampoco se pensó en elaborar una agenda país que le permitiera a la República Dominicana responder a los desafíos del nuevo contexto democrático.

A partir del año 1997 se inició el proceso de capitalización de las empresas estatales. Sin embargo, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, éste no estuvo acompañado de reformas profundas en la estructura administrativa del Estado.

La primera reforma de importancia del régimen político dominicano, desde 1966, surgió a propósito de la crisis pos-electoral que vivió el país como consecuencia de las elecciones fraudulentas llevadas a cabo en el año 1994. Los tres partidos políticos mayoritarios -PRD, PLD y PRSC- con la mediación de la Iglesia Católica, representantes de las organizaciones civiles y de los poderes internacionales, buscaron una salida a la crisis política surgida, introduciendo algunos cambios constitucionales. Estos cambios se centraron en dos direcciones: el sistema electoral y el sistema judicial⁶.

Dado que estos cambios constitucionales se realizaron en un momento de alta tensión política, se dejaron de lado otros aspectos políticos que habían venido discutiéndose en el ambiente nacional. En consecuencia, las reformas no llenaron las expectativas de amplios sectores de la población, que desde entonces reimpulsaron un debate público en cuanto a los alcances y fines de las reformas de la Carta Magna. Algunos sectores, entre ellos la iglesia Católica y demás iglesias, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, universidades y sectores empresariales, consideraron que estos cambios deberían incluir modificaciones en varios campos: la

6 Las reformas al sistema electoral fueron: 1) la prohibición de la reelección presidencial inmediata. Quien ejerciera la Presidencia sólo podría optar de nuevo al cargo luego de que se cumpliera un período constitucional después de finalizado el suyo. 2) Separación de las elecciones presidenciales de las elecciones parlamentarias y municipales, con un lapso de dos años. 3) Establecimiento del ballottage al cincuenta por ciento más uno. Es decir, en caso de que ninguno de los candidatos alcanzara superar el cincuenta por ciento, debería realizarse una segunda vuelta electoral cuarenta y cinco días después, entre los dos candidatos más votados. 4) Utilización de los colegios electorales cerrados, los cuales consisten en un sistema de votación que requiere que los electores estén en la mesa electoral correspondiente a una hora determinada para registrarse y luego proceder a ejercer el sufragio. 5) Creación del sistema de la doble nacionalidad para los dominicanos residentes en el extranjero, lo cual les permitiría ejercer el derecho al voto. Por su parte, las reformas al sistema judicial fueron las siguientes: 1) Creación del Consejo Nacional de la Magistratura. 2) Inamovilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. 3) Facultad a la Suprema Corte de Justicia para designar los jueces de los demás Tribunales. 4) Autonomía financiera y administrativa del Poder Judicial. 5) Facultad a la Suprema Corte de Justicia de poder decidir sobre la constitucionalidad de las leyes a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de otra parte interesada.

relación de los tres poderes del Estado entre sí y con la ciudadanía, los Ayuntamientos, la administración pública, los nuevos derechos de ciudadanía y la participación de la sociedad civil en las políticas sociales. Se planteó que la estructura política vigente del Estado, elaborada en un ambiente pos-revolucionario y en un contexto internacional polarizado, a pesar de los cambios del año 1994, seguía respondiendo a un modelo de corte tradicional que sostenía una estructura autoritaria obsoleta, por lo cual no se adecuaba a la nueva realidad, ni permitía enfrentar los desafíos de la sociedad dominicana del momento. Mientras el debate se ampliaba a otras esferas, los partidos mayoritarios concentraban, en gran medida a partir del año 1997, sus esfuerzos en el tema de la reelección presidencial. El PLD y el PRSC eran partidarios de la reelección presidencial por un período de cuatro años. El PRD, en cambio, tenía una postura contraria, argumentando principios históricos e ideológicos⁷.

Con la llegada del PRD al poder Ejecutivo (en el año 2000), un buen número de los seguidores de una de su tendencia partidista de fuera y dentro del Congreso, que antes estaban en contra de la reelección presidencial, se situaron a favor de la misma. Asimismo, el Congreso mantuvo a la sociedad dominicana en vilo con la constante amenaza de reformar la Constitución para extender el período a dos años más y unir las elecciones presidenciales con las congresionales y municipales.

Los grupos corporativos de la sociedad civil, el PLD (ahora desde la oposición) y algunos líderes de otros partidos políticos consideraban que una reforma constitucional vía una Asamblea Constituyente, con la participación de los partidos políticos, sectores sociales organizados y personalidades independientes, elegidas popularmente, podrían garantizar una mayor representatividad, una mejor preparación técnica y la posibilidad de estructurar un nuevo pacto constitucional de amplio espectro legitimador y mayor durabilidad en el tiempo. Desde otra perspectiva, el Congreso Nacional y otros

7 El PRSC casi siempre ha defendido el tema de la reelección presidencial. Desde el año 1997, algunas voces del interior del PLD se posicionaron a favor de la reelección del entonces Presidente Fernández para las elecciones del año 2000, dado el alto índice de aceptación que el Presidente en ejercicio mantenía en la población votante.

líderes políticos defendían la pertinencia de una reforma constitucional vía la Asamblea Nacional⁸.

A pesar de la formación de una comisión integrada por representantes de partidos políticos, organizaciones civiles e iglesias, con el objetivo de elaborar un proyecto consensuado de reforma constitucional, el 25 de julio del año 2002 el Congreso reformó la Constitución con el apoyo de los legisladores del PRD y PRSC, introduciendo la reelección presidencial. Esta reforma fue impulsada por el movimiento político interno del PRD para promover la reelección del entonces presidente Mejía (reelección que no logró).

La reforma constitucional, que incluye cambios políticos entre los poderes del Estado, reformas en la estructura de los partidos políticos, la administración pública y la creación de nuevas modalidades de participación ciudadana, continúa en el debate de la agenda pública nacional. Sin embargo, la falta de voluntad política de los tres partidos mayoritarios, su incapacidad para concertar sobre cuestiones fundamentales de la marcha de la democracia, y su visión cortoplacista y electoralista hace que este proceso se desarrolle de forma discontinua y marcado por una fuerte incertidumbre.

5.2.- La débil institucionalidad del sistema de partidos

En este apartado se presenta la evolución del sistema de partidos en el país. Se busca analizar si en la República Dominicana el sistema de partidos está o no institucionalizado. Un sistema de partidos institucionalizado posibilita la gobernabilidad de la democracia, en cuanto a que facilita a los actores políticos llegar a acuerdos, pactos o alianzas dentro de unos márgenes de respeto a las reglas establecidas, a la vez que permite a los partidos políticos asimilar los cambios del medio ambiente (Panebianco, 1982: 383 y ss). Es decir, asimilar los desafíos que enfrenta el sistema político.

El sistema de partidos dominicano se ha organizado alrededor de tres grandes etapas, desde el “ajusticiamiento” del dictador Rafael

8 La convocatoria a una Asamblea Constituyente requiere de modificaciones a los artículos de la Constitución que se refieren a las reformas constitucionales –artículos del 116 al 120- y la aprobación de una legislación que establezca la composición de la Asamblea, su forma y fecha de elección, y el período de duración de sus trabajos, entre otros.

Leónidas Trujillo en el año 1961. La primera se inició con la muerte del dictador: la sociedad dominicana inauguró un proceso de movilización social caracterizado por el surgimiento de nuevos actores sociales que buscaban reconocimiento como sujetos de derecho y de acción política. En este contexto de efervescencia ciudadana y de libertades públicas, aparecieron en el escenario político una variedad de organizaciones -desde las más ideológicamente revolucionarias, hasta las más radicalmente conservadoras- que trataron de representar y capitalizar las aspiraciones de la población y llenar el vacío político dejado por ajusticiamiento de Trujillo, desarrollándose así una enconada lucha atomizada por el control del poder.

Desde el año 1961 hasta la ocupación militar norteamericana del año 1965, el país vivió una situación de inestabilidad en todos los órdenes, la cual impidió el afianzamiento de un sistema de partidos que posibilitara la gobernabilidad democrática en el proceso de transición. La proliferación de corrientes políticas con proyectos diametralmente antagónicos, la cultura autoritaria heredada de constantes dictaduras, la ausencia de una disciplina y tradición partidista, la gravitación de los intereses internacionales en la política local, el agrietamiento del partido en el poder y la presencia de un Estado débil, “[...] sin capacidad para procesar las múltiples demandas y garantizar un orden efectivo a los actores de poder” (Espinal, 1987:93) imposibilitó la articulación de un proyecto político sustentable. Esta situación contribuyó al golpe de Estado llevado a cabo por los militares y un frente conservador en el año 1963, poniendo fin al gobierno democráticamente elegido en las primeras elecciones libres desde hacía más de treinta años. En este sentido, es apropiada la apreciación que hace Huntington (1990, 42) cuando señala que los golpes de estado militares tienen una relación inversamente proporcional a la fuerza de los partidos políticos. Es decir, los militares rectifican con sus acciones la debilidad de los proyectos de los partidos políticos en su relación con el conjunto de la sociedad.

Después de la intervención norteamericana y con la celebración de elecciones cuasi competitivas en el año 1966, el sistema de partidos se recompuso, quedando inaugurada la segunda etapa, instaurándose un sistema de partidos bipartidista semicompetitivo. Desde entonces, dos fuerzas políticas capitalizaron la preferencia del electorado: el Partido Reformista (PR), ganador en aquellas elecciones,

y el PRD, segundo en la preferencia del electorado. El primero cumplió una función de moderación conservadora, paralela a las acciones de represión selectivas llevadas adelante desde el poder sobre los grupos más revolucionarios en el ámbito político y sindical, a la vez que buscó acrecentar su legitimidad en el agregado poblacional más vulnerable con prácticas de paternalismo de Estado. El segundo, por su parte, canalizó las luchas por los derechos políticos de la ciudadanía (Oviedo, 1999: 12). La férrea persecución política del partido en el poder hacia los grupos más radicales y la resistencia de la mayoría de la población a otra guerra semejante a la de Abril del año 1965, unida al protagonismo de los EE.UU., provocó una flexibilidad ideológica y programática en el PRD y un acercamiento con los “liberales de Washington” a mediados de la década de 1970⁹.

Esta situación hizo, a pesar de la “intensa confrontación ideológica” de los dos partidos más representativos del momento y las consecuentes celebraciones de procesos electorales viciados, que se sentaran las bases para la apertura del proceso poliárquico en el año 1978.

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) participó por primera vez en las elecciones en el año 1978, abandonando su postura de no-participación electora¹⁰. Sin embargo, los exiguos resultados electorales alcanzados no lograron romper el bipartidismo existente.

La tercera etapa del sistema de partidos se inició con las elecciones del año 1986, cuando el PLD se posicionó como una fuerza política representativa al lograr ocupar el 13 % de las bancadas en la Cámara de Diputados, rompiendo así el bipartidismo reinante hasta entonces en el país¹¹. Este posicionamiento siguió en aumento, permitiendo al partido erigirse, de acuerdo a los datos oficiales, como la segunda fuerza política más votada en las elecciones de 1990 y, en

9 Otro elemento que influyó en la capacidad de los partidos políticos para moverse dentro de los márgenes de la no violencia extrema fue la obediencia de las Fuerzas Armadas al poder civil. Durante los doce años de la “era de Balaguer” (1966-1978) las Fuerzas Armadas fueron instrumentadas al servicio del régimen civil.

10 Agosto y Cueto señalan que “[...] dos razones parecen explicar la participación de la organización en las elecciones; el cambio de contexto internacional y la presión de las bases que veían cómo el PRD capitalizaba el descontento de la población contraria al PR/PRSC (2001: 675)”.

11 El PLD logra 16 escaños en la Cámara de Diputados, lo cual lo sitúa en un lugar importante debido a que ninguno de los otros dos partidos logra por sí sólo alcanzar la mayoría absoluta. En tal sentido, y a causa de la polarización y desavenencias históricas entre el PRD y el PRSC, el PLD se constituye en una pieza clave para la negociación de la oposición.

1996, alcanzar la Presidencia de la República, gracias a la influencia que ejerció la Reforma Electoral de 1995, al instaurar el ballottage al cincuenta por ciento más uno.

El posicionamiento del PLD se explica, en parte, por el fracaso gubernamental del PRD en la década de los ochenta. De igual modo, en este contexto, la ciudadanía buscó formas diferentes de participación por fuera de los partidos políticos y de los espacios tradicionales de participación ciudadana. "...Ante la nueva situación, en la lucha por su reproducción y sobrevivencia cotidianas, las masas tendieron a generar mecanismos de representación alternativos, no típicamente partidarios ni corporativos. Ello, unido a la poca incidencia del movimiento obrero organizado sobre el conjunto de las clases trabajadoras facilitó que, en las condiciones impuestas por la crisis de los ochenta, se articulara una "nueva respuesta" popular que amplió el horizonte de la acción de masas, más allá del ámbito del partido y del sindicato, al barrio y la organización civil de nuevo tipo" (Lozano, 2002, pp.37-38).

En lo referido a su capacidad para canalizar las preferencias del voto de la ciudadanía, los partidos políticos dominicanos mantienen una convocatoria electoral fluctuante, de alrededor de un setenta y cinco por ciento cuando se trata de elecciones presidenciales, y algo más de un cincuenta por ciento cuando se trata de elecciones municipales, conservando raíces más o menos estables en la sociedad y participando de manera sistemática en los procesos electorales desde 1978. Sin embargo, el sistema de partidos adolece de serias limitaciones, debido a la dependencia de liderazgos fuertes que han vulnerado las reglas internas formales: "[...] la frágil cohesión estructural de la sociedad dominicana en que se sustentó la construcción originaria de los partidos políticos, ha favorecido su articulación interna como organizaciones débiles con un fuerte componente personalista" (Jiménez Polanco, 1993: 137). Desde el gobierno, los partidos han fortalecido los vínculos paternalistas y clientelares con la sociedad, haciendo uso del erario público en beneficio de intereses particulares, con las consecuencias que esto conlleva para la eficiencia y eficacia de la institucionalidad del sistema político en su conjunto. Y es que con un modelo político de "[...] alta centralización y baja institucionalización, se genera un amplio margen de ejercicio personalizado del poder, permitiendo el manejo de lo público como un

patrimonio a ser repartido entre los que gobiernan. El poder político se convierte, entonces, en [...] un medio de status, movilidad social rápida, tráfico de influencias y surgimiento de nuevos empresarios” (Oviedo, 1999: 18).

Los partidos políticos presentan serias dificultades, también, en cuanto a su capacidad de diálogo y consenso sobre la base del respeto a las reglas de juego democrático para solucionar los conflictos y articular demandas ciudadanas. En momentos de crisis políticas, han tenido que ser auxiliados, presionados y arbitrados por organismos y gobiernos internacionales -Organización de Estados Americanos, embajadas de los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea- y nacionales extrapartidos -Iglesia Católica, organizaciones civiles-, como una forma de dar legitimidad a lo pactado. El hecho de que dichas instituciones (nacionales, internacionales y supranacionales) tengan que legitimar lo pactado entre las principales instituciones políticas del régimen político dominicano, no es un signo de diálogo y apertura, más bien, todo lo contrario, significa que éstas son incapaces de convocarse, diseñar estrategias de diálogo y concertar sobre la base de la confianza y en torno a objetivos comunes entre ellos, y de forma transparente y creíble ante la mirada de la sociedad.

Desde la oposición, los partidos concentran sus esfuerzos principalmente en ganar elecciones y en deslegitimar, desde la palestra pública, las acciones del partido en el Poder Ejecutivo. Desde el Poder Legislativo, se torpedea e imposibilita la aprobación de leyes importantes para la gobernabilidad, sin que ello lleve aparejado la presentación de alternativas viables. Un somero vistazo a los medios de difusión nos revela que los grandes temas de las agendas públicas, por lo general, no suben a la opinión pública por iniciativa de los principales referentes políticos.

La debilidad del sistema de partidos también se ha puesto de manifiesto en los momentos de alianzas electorales, las cuales han sido frágiles. Generalmente las alianzas se realizan para el reparto de carteras y puestos en la administración pública, y no sobre la base de agendas programáticas de desarrollo nacional. En parte, esto se debe a la visión patrimonial que del Estado tienen los políticos, así como a la lógica del factor de “suma cero” del presidencialismo, según la cual, “el ganador se lo lleva todo”, lo que permite al presidente go-

bernar sólo, ya que puede disolver al día siguiente de las elecciones los pactos que originaron la alianza.

Otra causa que explica la fuerza del presidente es el fuerte arraigo de una cultura política caudillista y de súbditos presente en la sociedad dominicana, que permite al presidente gobernar por decreto, obviando, obstaculizando, o anulando, en la práctica, las decisiones de las otras agencias públicas sin que esto suponga mayores pérdidas de rentabilidad política.

Las condiciones anteriores alejan la posibilidad de que en el país se pueda hablar de un sistema de partidos fuertemente institucionalizado, más bien, se puede considerar como un sistema de partidos “informalmente institucionalizado”, o, en palabras de Mainwaring y Scully (1995), de un sistema de partidos “semi-institucionalizado”.

5.3.- El sistema electoral y el dilema de la institucionalidad

La importancia de los sistemas electorales para la gobernabilidad democrática estriba en que los mismos posibilitan una mejor o menor calidad de la participación política de los ciudadanos, pues condicionan la competencia entre los partidos políticos, ya que fijan ciertas limitaciones y modelan los comportamientos de los distintos actores (Nohlen, 1981; Sartori, 1994; Duverger, 1996). Es decir, la calidad de la participación política de la ciudadanía está constreñida por las reglas de competencia que los sistemas electorales imponen.

Hasta las reformas electorales de los años 1995 y 1997, el sistema electoral dominicano posibilitaba el arrastre presidencial: las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales coincidían en fecha, se utilizaba una papeleta y el elector tenía sólo un voto para elegir al Poder Ejecutivo, Legislativo y a las autoridades municipales. Además, las listas eran cerradas y bloqueadas. Para la adjudicación de los escaños en las circunscripciones se aplicaba el sistema D'Hondt. En el interior de la lista se hallaba el orden de postulación.

El sistema electoral dominicano posee una desproporcionalidad electoral, dado que el número de escaños que obtienen los partidos políticos es relativamente desproporcional al número de votos que reciben. Por ejemplo, para las elecciones del año 2002 en la provincia de Pedernales, 8,549 votantes eligieron un

senador, y en el Distrito Nacional 265,755 votantes eligieron también un senador.

Con la Reforma Constitucional del año 1994, que posibilitó las posteriores reformas electorales de los años 1995, 1997 y 2001, el sistema electoral dominicano se recompuso, quedando instaurada la doble vuelta y la separación, por dos años, de las elecciones presidenciales de las elecciones congresionales y municipales¹².

Con la separación, por dos años, de las elecciones presidenciales de las elecciones parlamentarias y municipales se buscaba evitar el arrastre presidencial, no sólo desde la perspectiva normativa, sino también desde la fuerza cultural que tiene el presidente en el circuito de preferencias del electorado.

Con la modalidad de las circunscripciones electorales para las elecciones de los representantes en la Cámara de Diputados y las asambleas municipales se buscaba acercar a los candidatos a los electores, así como disminuir el efecto de los caudillos nacionales sobre el desarrollo de la política local. Sin embargo, como esta reforma no fue acompañada de otras (por ejemplo en relación a la ley de partidos, la institucionalización y efectividad de las primarias y el régimen de financiamiento de las campañas políticas), el resultado fue el surgimiento y fortalecimiento de pequeños caudillos locales.

El otro cambio importante, sucedido en el año 1997, hace referencia a la modificación del régimen de financiación de los partidos políticos por parte del Estado. Sin embargo, el hecho de no regular el apoyo económico privado, deja a los partidos a la merced de las corporaciones económicas, quienes, por ejemplo, financian por ade-

12 Águila de Prat y Martínez argumentan que con la doble vuelta la legitimidad del elegido se ve reforzada respecto de la de un presidente surgido en un sistema de plurality. La sola presencia de dos candidatos en la votación final augura, casi sin dudas, la mayoría absoluta para alguno de los dos; en un sistema de plurality, no. Esta consideración se cumplió en las primeras elecciones celebradas con el sistema de la doble vuelta, en el año 1996. En aquella ocasión, en la primera vuelta electoral, el presidente electo sólo logró capitalizar el 38,9% de simpatía de los ciudadanos que ejercieron el derecho al voto, sin embargo, en la segunda vuelta fue elegido con el 51,2%. La diferencia de votos entre elecciones fue de 11 puntos porcentuales. A diferencia de otros países latinoamericanos, en la República Dominicana existe una alta concurrencia electoral para las elecciones presidenciales (alrededor de un 75%). Este alto porcentaje favorece la legitimidad del presidente elegido según la fórmula de la doble vuelta.

lantado la evasión fiscal. De igual modo, las recientes revelaciones de un famoso narcotraficante encarcelado en los Estados Unidos acerca de su apoyo en el financiamiento de las campañas electorales han puesto de manifiesto el peligro que acecha a los partidos políticos dominicanos, y, por consiguiente, a la democracia.

Pero independientemente de las normas de representación instituidas, los procesos electorales en el país han convivido con serias deficiencias en cuanto a su administración¹³. Según señala Díaz, la historia de las elecciones dominicanas es una sola cadena de fraudes, imposiciones, abusos de los recursos y del poder del Estado y otras vulneraciones de los derechos políticos, en consonancia con la inestabilidad y fragilidad que han caracterizado el ejercicio democrático desde la misma fundación de la República (Díaz, 1996 49).

La posibilidad de la reelección y el enquistamiento en el poder de liderazgos tan fuertes como los de Ulises Heureaux, Pedro Santana, Rafael Leonidas Trujillo o Joaquín Balaguer, han influido de manera notoria en la precariedad institucional del sistema electoral dominicano. Dieciséis certámenes electorales de la historia nacional tuvieron efecto para reelegir cuatro veces a Heureaux, seis a Trujillo o a sus títeres, cuatro a Balaguer, una a Santana y una a Mejía.

6.- Análisis de los datos

6.1.- Insatisfacción con el desempeño gubernamental

La clase política no sólo funciona como canal de socialización política, de representación o de movilización de la opinión pública, sino que “[...] una vez que se ha ganado una elección presidencial, el partido se prepara para ejercer el Gobierno. Precisamente es la competencia partidista la que permite obtener el poder político y la que hace estructurar a todo el resto del partido detrás de aquellos que controlan esta cara de la organización” (Alcántara y Freidenberg, 2001. 19). En el Gobierno, “[...] las funciones de los partidos

13 En la República Dominicana, la Junta Central Electoral (JCE) es el organismo responsable de llevar a cabo y supervisar la realización de los actos electorales. La misma tiene la facultad de organizar todo lo concerniente al acto electoral. Posee autonomía presupuestaria y administrativa y sus jueces son nombrados por la Cámara del Senado.

políticas quedan caracterizadas según dos variables: el carácter de las políticas gubernamentales llevadas a cabo y las relaciones que se suscitan entre el gobierno y el (los) partido (s) que lo sustenta (n)” (Alcántara, 1997: 53-54). En este ámbito, el partido político se convierte en el principal conductor de la organización estatal (Cotarelo, 1985). Y sus acciones afectan (para bien o para mal) a los intereses de los ciudadanos (Garretón, 2000), al mismo tiempo que pueden aumentar o disminuir su apoyo social.

Como se señaló en el marco teórico de esta investigación, a menudo una parte importante de los electores sienten un descontento significativo hacia los gobiernos, siendo previsible que este descontento provoque desconfianza hacia las instituciones. Por esto, antes de presentar y analizar la confianza en los partidos políticos y en las instituciones estatales, se examinará la percepción por parte de los ciudadanos del desempeño de tres administraciones de gobiernos, vista a través de la satisfacción con la provisión de los servicios públicos básicos¹⁴.

Llama la atención que salvo el servicio de educación pública, los servicios públicos en los primeros diez meses de la gestión gubernamental del PLD no suscitan una evaluación favorable en relación con la realizada durante la administración del PRSC. Este dato habría que matizarlo, debido a que los últimos dos años de la administración de gobierno del PRSC (1994-1996) hubo un deterioro progresivo de los principales servicios públicos, y diez meses de gobierno del PLD no era tiempo suficiente para revertir tal situación. Igual situación se presenta en la encuesta realizada a los nueve meses de iniciado el gobierno del PRD.

Otro dato que llama la atención, poniendo aparte los servicios de electricidad y de construcción de viviendas, es que a los nueve meses de gobierno del PRD los servicios públicos estudiados reciben el mayor nivel de aprobación de toda la década. Sin embargo, esta alta valora-

14 La serie Demos provee información acerca de la percepción de un conjunto de servicios públicos básicos durante los últimos tres gobiernos: en el año 1994 recoge las percepciones del funcionamiento de los servicios públicos del Gobierno del PRSC; en el año 1997, de los diez primeros meses del primer gobierno del PLD; en el año 2001 de los nueve meses iniciales del gobierno del PRD; en el año 2004 recoge las percepciones al final de dicho gobierno.

ción disminuye estrepitosamente al final de la administración del PRD.

En suma, como evidencia el cuadro 1, la ciudadanía evalúa con puntuaciones muy débiles el funcionamiento de los principales servicios públicos.

Cuadro 1
Porcentaje de la población que considera que diversos servicios públicos son buenos y muy buenos

Indicador	1994	1997	2001	2005
	Gobierno del PRSC	Gobierno del PLD	Gobierno del PRD	Gobierno del PRD
El transporte público	32.8	26.4	43.6	21.5
La educación pública	38.6	46.0	48.2	40.9
Los hospitales públicos	27.0	28.5	39.5	18.5
El seguro social	30.5	27.3	39.7	23.4
La electricidad	25.5	13.9	9.3	10.1
La recogida de basura	33.5	30.6	45.9	40.9
Agua potable	46.5	39.9	48.0	40.7
La construcción de viviendas populares	42.7	29.2	21.5	17.6

6.2.- Déficit de representación y desconfianza en los partidos políticos

En el proceso de formación de la voluntad política, de la creación de apoyo para la élite política en el gobierno y de legitimación del sistema, los partidos políticos juegan un papel fundamental. En las actuales democracias, los partidos políticos son los actores principales que vinculan a la sociedad con el Estado, siendo ésta su función primordial e insustituible en el modelo de democracia representativa. Incluso, algunos autores llegan a definir a las democracias actuales como democracias de partidos, debido a que la deliberación

de temas de interés colectivo se traslada a la discusión de los programas dentro del partido, en el seno de las coaliciones electorales o entre partidos, ya que en el Parlamento (Congreso) y en los gobiernos locales impera la disciplina del partido (Manin, 1998: 252). Es decir, sin partidos políticos no existe democracia representativa. La validez de este axioma redimensiona la importancia de la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos como un aspecto fundamental para la gobernabilidad democrática.

De acuerdo a las percepciones de los ciudadanos, los partidos políticos son las organizaciones peor valoradas en comparación con las instituciones del régimen político. En efecto, las organizaciones partidistas sólo concitan el 21% de la confianza.

Frente a esta débil confianza de los ciudadanos hacia los partidos, vale preguntarse dónde están las causas de dicha desconfianza. Las encuestas Demos incluyeron una pregunta que trataba de conocer la opinión de los ciudadanos acerca de una posible causa: el déficit de representatividad. Durante los últimos diez años la débil representatividad de los partidos políticos no ha mejorado en las percepciones de la ciudadanía, como se evidencia en el cuadro 2. En el año 1994 sólo el 8.8% de los ciudadanos consideraba que los partidos políticos defendían los intereses de todos los grupos de la sociedad. Diez años después, en el año 2004, este porcentaje disminuyó un 1.4%, hasta alcanzar un 7.4%¹⁵. Una mirada a los medios de comunicación de masas evidencia que las discusiones de las políticas públicas que preocupan a la mayoría de la sociedad no suben a la palestra pública por iniciativas de los partidos políticos, sino por grupos civiles y, en algunos casos, organismos internacionales. La mayoría de las discusiones propiciadas por los partidos políticos y que se presentan a la

15 Algunos autores señalan varios motivos que tratan de explicar la crisis de representatividad de las organizaciones partidistas: 1) el proceso de disolución en el que se encuentran las ideologías, que fueron elementos que durante mucho tiempo articularon preferencias, y en las que los partidos políticos han perdido un núcleo movilizador de importantes segmentos sociales, 2) el impacto, en la conciencia política de los ciudadanos, especialmente en las sociedades más desarrolladas, de los cambios económicos y sociales, 3) el incremento de las fuentes de información, 4) la aparición y la capacidad movilizadora de los nuevos movimientos sociales, y 5) la emergencia de nuevos partidos con vocación de “atrápalo todo”. Este nuevo escenario ha limitado la capacidad de los partidos políticos para “gestionar utopías” movilizadoras de importantes núcleos sociales (Alcántara, 1997 y Vilas Nogueira, 1997).

opinión pública están relacionadas con las mutuas descalificaciones, con sus problemas de fraccionamientos internos, reformas fiscales y con la mera rentabilidad del poder. Parece evidente, pues, que estamos frente a unos partidos políticos que han fortalecido su relación con el Estado pero, por otro lado, parece darse un proceso de alejamiento de los partidos y la sociedad, perdiendo las instituciones partidarias su función de representación de intereses sociales. Es decir, se está generando un modelo de partido definible como institución decisional más que como institución representativa.

Cuadro 2
Representatividad de los partidos políticos (%)

Los partidos políticos defienden los intereses de	1994	1997	2001	2004
Todos los grupos de la sociedad	8.8	10.6	7.1	7.4
Sólo de algunos grupos o personas	40.6	43.4	38.0	44.9
Sólo de los partidos	50.5	46.0	54.9	47.7
Total			100.0	100.0

6.3.- Desconfianza en la administración electoral

Como se señaló en páginas anteriores, un componente fundamental para la gobernabilidad de la democracia representativa está relacionado con el establecimiento de un sistema y una administración electoral que asegure la realización de elecciones libres, limpias y competitivas que permitan a los votantes influir en las decisiones de sus representantes. A pesar de las múltiples reformas orientadas tanto a mejorar la representatividad del voto como la eficiencia de su administración, el órgano electoral dominicano sigue estando muy cuestionado. El cuadro 3 muestra que el nivel de confianza en la realización de elecciones limpias ha sido discontinuo.

Según los datos de las encuestas DEMOS, sólo el 39.0 % de los ciudadanos consideró que no hubo fraude en las elecciones del año 1990. En cambio, el 75.6% confió en los resultados de las elecciones

presidenciales llevadas a cabo en el año 1996, ascendiendo al 78.9 % para las elecciones presidenciales del año 2000. En cambio, los conflictos suscitados, desde entonces, con la elección de los jueces de la Junta Central Electoral, con tendencia claramente partidista, ha hecho que esta confianza disminuya de forma vertiginosa, como queda evidenciada en el cuadro 3. Esto es, según la última Encuesta Demos realizada en el año 2004, sólo el 47.2 % de la ciudadanía confiaba en que la Junta Central electoral administraría las elecciones presidenciales del año 2004 de manera transparente.

Cuadro 3
Indicadores de confianza en la administración electoral (%)

Confianza en la Junta Central Electoral	1994	1997	2001	2004
Confió en los resultados de las elecciones anteriores	39.0	75.6	78.9	47.2
Cree que la JCE tiene condiciones para garantizar unas elecciones limpias e imparciales	61.8	76.1	71.8	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

6.4.- Desconfianza en las instituciones claves del régimen político

Hasta ahora hemos visto el amplio grado de desconfianza de los ciudadanos hacia dos instituciones claves e insustituibles para la democracia: los actores de representación, esto es, los partidos políticos, y la institución encargada de administrar la competencia electoral, es decir, la Junta Central Electoral. En esta parte se trata de ver si la desconfianza ciudadana también afecta a las instituciones que dan forma al marco institucional. Si los partidos políticos son los actores encargados de representar y canalizar las aspiraciones de los ciudadanos hacia el régimen político, la responsabilidad de procesar esas demandas y convertirlas en políticas públicas recae, principalmente, en el sistema judicial, el Congreso, el Presidente (administración pública centralizada), los síndicos y regidores, y los militares y policías.

En efecto, las instituciones claves del régimen político también

adolecen de una alta desconfianza entre los ciudadanos. Los resultados del cuadro 4 señalan que, en el año 2004, el entonces representante en el Poder Ejecutivo (Hipólito Mejía), era el que mayor desconfianza despertaba en la ciudadanía. El presidente anterior al actual sólo logró un 23.0 % de confianza. Es evidente que el proceso de deterioro en el que se encontraba la economía, los servicios, las instituciones, y la incapacidad del Ejecutivo para dar respuestas creíbles ante las aspiraciones de los ciudadanos, menguó considerablemente la confianza en un Presidente que en el año 2000 había logrado capitalizar prácticamente el 50% de la preferencia de los ciudadanos con derecho a voto. Esta débil confianza, ratificada por la derrota electoral del presidente Mejía en las elecciones del año 2004, denota, además, que la ciudadanía dominicana se inclina de manera acelerada hacia un voto por resultados, más que hacia un voto ideológico e indentitario. Esto, en parte, explica la volatilidad del voto en las elecciones de la última década en la República Dominicana.

Llama la atención el débil puntaje de confianza logrado por uno de los sectores estatales que ha sido objeto de mayores reformas institucionales: la justicia. En efecto, la justicia sólo logra concitar el 34.2% de confianza en la ciudadanía. Y es que, independientemente de las reformas legales, si los ciudadanos perciben que esos cambios institucionales no se materializan en un mayor respeto hacia sus derechos, es muy difícil un cambio de perspectiva.

El nivel más alto de confianza lo obtienen los militares. No obstante, el puntaje obtenido por éstos, 38.9%, no los sitúa en un nivel

Cuadro 4
Indicadores de confianza en las instituciones estatales claves (%)

Confianza en las instituciones estatales claves	2004
Presidente	23.0
Congreso	28.3
Policía	33.3
Justicia	34.2
Síndicos/Regidores	35.2
Militares	38.9

significativo de confianza, toda vez que la mayoría de los ciudadanos desconfían de los militares.

Hasta aquí queda en evidencia que, tanto las instituciones que tienen que ver con la representación de intereses colectivos, como aquellas responsables de la definición de los lineamientos generales del diseño y ejecución de las políticas públicas, sufren una fuerte desconfianza entre los ciudadanos.

Si, como señalamos anteriormente, la democracia se viabiliza a través de sus instituciones, es coherente entonces afirmar, en este contexto, que los ciudadanos consideran que la democracia está funcionando mal en el país. En efecto, para el año 2004 el 78.5% de los ciudadanos consultados está de acuerdo con esta afirmación¹⁶.

6.5.- Desconfianza en las instituciones y apoyo al sistema político

Largos períodos de insatisfacción pueden conducir no sólo a una pérdida de confianza en las instituciones, sino también llevar a un abstencionismo sistemático que puede manifestar una radical indiferencia. De igual forma pueden conducir a la alienación propiamente dicha respecto al sistema político y a los valores de la democracia, incluyendo la creencia en otras posibles formas de gobierno más eficientes o más justas. Esta consideración toma mayor relevancia en el contexto actual dominicano, plagado por una baja legitimidad sustantiva de las instituciones políticas claves del régimen político y una alta percepción de que la democracia está funcionando mal.

Sin embargo, los dominicanos mantienen su adhesión al régimen democrático, en su mayoría siguen prefiriendo el régimen democrático a otro sistema. Esto viene corroborado por la disposición mayoritariamente favorable de los ciudadanos hacia la participación electoral en todo el período analizado. En efecto, el apoyo a la democracia como el mejor sistema político goza de un alto grado de aceptación en la sociedad dominicana, estando además en aumento (cuadro 5). Entre la encuesta del año 1997 y la del año 2001, la adhesión a la democracia aumentó en tres puntos porcentuales. Esta tendencia alcista también se muestra entre los que son indiferentes a

16 Ver Brea, Duarte y Seligson, 2005.

cualquier tipo de régimen, ya sea autoritario o democrático. A éstos se les denomina los indecisos del sistema, los cuales pueden apoyar, en un momento dado, un régimen autoritario. Este aumento de los indecisos, o los que expresan un apoyo ambiguo, puede derivar del desencanto hacia el sistema democrático, a pesar de lo cual no apuestan directamente por un régimen autoritario. Otra cuestión se refiere a los que justifican claramente una forma no democrática de gobierno. Quienes apoyan esta última posibilidad suponían un porcentaje nada desdeñable del 12% en el año 1997, disminuyendo en cuatro puntos porcentuales en el año 2001. Por último, el aspecto más significativo estriba en la alta proporción de la población dominicana que identifica la democracia como el mejor sistema. Cerca de 8 de cada 10 dominicanos en el año de 2001 se identificaba con esta proposición (77% específicamente).

Cuadro 5

Indicadores de presencia y ausencia de valoración de la democracia (%)

	1997	2001
Un Gobierno autoritario es preferible a uno democrático	12	8
La democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno	74	77
Le da lo mismo	10	13

6.6.- Conclusiones

Los resultados presentados y analizados anteriormente indican que estamos frente a una democracia con una alta desafección política. El término “desafección política” puede definirse como el sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas, que generan distanciamiento y alienación pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político.

Por tanto, la cultura política de la democracia dominicana contiene cuatro características fundamentales: alto apoyo a la democracia y sus principios, alto desinterés por la política, cinismo hacia los

partidos políticos, y elevada insatisfacción o descontento con el gobierno y los resultados de sus políticas públicas.

En parte, estos síntomas actitudinales de crisis del sistema se deben a la insatisfacción producida entre los ciudadanos como consecuencia de dos causas fundamentales: la primera está relacionada con una historia y episodios políticos marcados por prácticas democráticas irregulares que han creado una insatisfacción que las experiencias autoritarias, en sus diferentes etapas, ha reafirmado y que la transición democrática no ha sabido alterar. Es decir, la transición democrática no ha podido romper este círculo de desafección política, algo que sí ha logrado hacer con el aumento de la legitimidad democrática y el logro del apoyo de la mayoría de los ciudadanos a la democracia como sistema político.

La segunda razón, estrechamente relacionada con la primera, tiene que ver con los problemas de eficacia del sistema democrático. El funcionamiento del sistema, sus logros y fracasos, no parece que esté jugando a favor de un cambio de tales actitudes. La debilidad institucional, tanto de las organizaciones llamadas a representar los intereses de los ciudadanos como de aquellas responsables de convertir en políticas públicas eficientes sus aspiraciones, hace perder de manera acelerada la confianza de los ciudadanos en dichas instituciones.

Visto lo anterior, la debilidad de la gobernabilidad democrática en el país está relacionada con una fuerte pérdida de confianza en las instituciones y un descontento con los resultados de las políticas públicas. Revertir estas actitudes pasa, entonces, por un cambio institucional que favorezca una mejor calidad de la representatividad, un rediseño de las políticas públicas que asegure la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos y una práctica institucional que instaure el Estado de derecho.

Bibliografía

Alcántara Sáez, M. (1994): *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Burki, S., Perry G. (1998) "Beyond the Washington Consensus". *Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington.

Agosto, G. y F. Cueto Villamán (2001): "Partidos Políticos en República Dominicana", en Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2001): *Partidos Políticos en América Latina*, Ed. Universidad de Salamanca.

Brea, R, Duarte, I y Selgson, M (2005) *Democracia Vulnerable: Insatisfacción y Desconfianza (1994-2004)*, Pontificia Universidad Madre y Maestra.

Díaz, J. B. (1996): *El trauma electoral*, Editorial AA, Santo Domingo, República Dominicana.

Duverger, M. (1996). *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Espinal, F. D. (1987): "Política, constitución y reformas: avances y obstrucciones de la democratización dominicana". *Ciencia y Sociedad* 12 (2), República Dominicana.

Huntington, S.P (1990): *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Paidós. Buenos Aires.

Linz, J. y Valenzuela A. Eds.(1997): *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Vol. 1. Alianza Editorial. Madrid.

----- (1998): *Las Crisis del presidencialismo. El caso latinoamericano*. Vol.2. Alianza Editorial, Madrid.

Luhmann, N (1988) "Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives" en Diego Gambetta, com., *Trust: making and breaking cooperative relations*, 94-107, Oxford: Basil Blackwell.

Jiménez Polanco, J. (1993): *Los partidos políticos en el autoritarismo y en la transición democrática en la República Dominicana*, Universidad Complutense de Madrid.

Manin, P. (1998) *Los principios del Gobierno representativo* Tecnos. Madrid.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1997): “La institucionalización de los sistemas partidos en América Latina”. *América Latina Hoy*, N° 16.

Marraval, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.

Nohlen, D. (1981) *Sistemas Electorales en el Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

O'Donnell, G. (1996) “Accountability Horizontal”, *La política, Revista de estudio sobre el Estado y la sociedad*. Pp.161-184.

O'Donnell, G. (1995), “Otra Institucionalización”, *Agora*, N° 5, 5-28.

Oviedo, J. (1999) *Cabeza de medusa: partidos políticos, democracia y clientelismo*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, República Dominicana.

Paramio, L (1999) “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N. 1.

Santiso, C. (2001) “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”, *Instituciones y Desarrollo*, N1 8-9, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Wilfredo, L. (2002) *Después de los caudillos*, La trinitaria, República Dominicana

Williamson, J. (1990) “What Washington Mean by Policy Reform”, en John Williamson, ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute of Internationan Economics, Washington.

Recibido: 20/07/05.
Aprobado: 12/06/06.